

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond

Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Rauno Matvejev

**Üleliiduliste valimisnimekirjade sisseviimise mõju
Euroopa Liidu legitiimsusele ning demokraatlikkusele**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Piret Ehin, PhD

Tartu 2021

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Rauno Matvejev, 13.05.21

Kaitsmine toimub/kuupäev/ kell
...../kellaeg//aadress/ auditooriumis
...../number/.

Retsensent: /nimi/
(...../teaduskraad/), /amet/

Lühikokkuvõte

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärk on valitsustevahelisuse ning riikideülesuse teooriatest lähtudes hinnata, kas ja kuidas suurendaks üleliiduliste nimekirjade sisseviimine Euroopa Liidu legitiimsust ning demokraatlikkust. Teooriad on Euroopa Liidu kujunemislugu kui ka legitiimsuse ning demokraatlikkuse mõtestamisel vastandlikel seisukohtadel.

Töö esimene osa annab ülevaate teooriate olemusest ning analüüsib, kuidas mõtestatakse legitiimsust ning demokraatlikkust. Pärast teooriate tutvustamist analüüsib töö kehtiva Euroopa Parlamendi valimise süsteemi legitiimsust ning demokraatlikkust antud integratsiooniteooriate kontekstis. Viimane peatükk käsitleb üleliiduliste nimekirjade kujunemislugu ja nende legitiimsust ning demokraatlikkust.

Uurimustöö tulemusena selgub, et üleliidulised nimekirjad on tugevalt kooskõlas riikideülesuse printsiipidega. Üleliidulised nimekirjad toimivad Euroopa Liidule otsese legitiimsuse loojatena ning kahandavad seeläbi liikmesriikide rolli Euroopa Liidu toimimises. Üleliidulised nimekirjad suurendavad Euroopa Liidu legitiimsust ning demokraatlikkust juhul, kui lähtuda riikideülesuse põhimõtetest, mis tähendab föderaalriigi suunas liikumist.

Sisukord

Sissejuhatus	5
1. Euroopa Liidu demokraatlikkus ja legitiimsus integratsiooniteooriate valguses.....	7
1.1. Valitsustevahelisuse teooria.....	7
1.2. Riikideülesuse teooria	10
2. Kehtiv Euroopa Parlamendi valimise süsteem ja selle mõjud.....	16
2.1. Euroopa Parlamendi muutunud roll.....	16
2.2. Valimiste korraldus ja reeglid.....	17
2.2.1. Ühised reeglid	17
2.2.2. Riigiti erinevad reeglid	18
2.3. Valimisaktiivsus.....	21
2.4. Legitiimsus ja demokraatlikkus.....	23
3. Üleliidulised valimisnimekirjad Euroopa Parlamendi valimistel.....	25
3.1. Eri osapoolte seisukohad	29
3.1.1. Euroopa Parlament.....	29
3.1.2. Euroopa Komisjon.....	33
3.1.3. Euroopa Liidu valitsusjuhid	34
3.2. Üleliiduliste valimisnimekirjade sisseviimise mõju ELi legitiimsusele ning demokraatlikkusele	35
3.3. Järeldused: üleliidulised valimisnimekirjad ja Euroopa Liidu tulevik.....	37
Kokkuvõte.....	39
Kasutatud allikate loetelu.....	41
Summary.....	45

Sissejuhatus

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks on Euroopa integratsiooniteooriate valguses hinnata, kas ja kuivõrd suurendaks Euroopa Liidu (edaspidi: EL) üleliiduliste valimisnimekirjade sisseviimine Euroopa Parlamendi (EP) valimistel ELi legitiimsust ning demokraatlikkust.

Üleliiduline valimisnimekiri EP valimistel tähendab europartei poolt koostatud üleeuroopalist valimisnimekirja, kus kõikide liikmesriikide kodanikud saavad valida kandidaate, kes on europartei poolt seatud üles kandidaadina terves Euroopa Liidus (European Political Strategy Centre, 2017, lk 1). Üleliiduliste valimisnimekirjade idee käidi esmalt välja 1998. aastal ning sellest ajast saati on debatt nende sisseviimise üle suuremal või vähemal määral eelnenud kõigile Euroopa Parlamendi valimistele. Enneolematult aktiivne debatt toimus üleliiduliste valimisnimekirjade kasutuselevõtu üle Brexiti referendumi järel ning 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimiste eel. Ühendkuningriigi (UK) kohtade kadumisega EPst nähti võimalust teatud osa UK kohtadest täita üleliiduliste valimisnimekirjade abil, kuid vastuseisu tõttu hääletati ettepanek Euroopa Parlamendis 2018. aastal napilt maha (de Wilde, 2020, lk 4). Sellegipoolest on Parlamendis jätkuvalt märkimisväärne soov üleliiduliste valimisnimekirjade järele, mistõttu töötab küsimus üleliiduliste nimekirjade kasutuselevõtu üle tõusetuda ka algaval Euroopa tuleviku konverentsil ning ühtlasi eelneda 2024. aasta EP valimistele (European Parliament, 2020).

Kuigi Euroopa Parlamendi valimiste üleeuroopaline dimensioon on aastakümnetega paranenud, siis jätkuvalt teeb oluline osa valijaskonnast valimiskasti juures oma otsuse lähtudes sisepoliitilistest eelistustest ning seisukohtadest, pöörates vähem tähelepanu üleeuroopalistele küsimustele (Hix & Marsh, 2011). Arvestades, et Euroopa Parlament on institutsioon, mille eesmärk on luua üleeuroopalisi poliitikaid, siis parlamendisaadikute valimine sisepoliitilistel kaalutlustel töötab selle vastu, kuna nõnda valija ei arvesta kandidaadi või erakonna seisukohtadega mingis üleeuroopalisel küsimusel, vaid toetub sisepoliitikale. Ühtlasi on praegused Euroopa Parlamendi valimised pigem 27 erinevat, kuid samal ajal aset leidvat siseriiklikku valimist, kus kandidaadid esitatakse liikmesriikide erakondade nimekirjas ning valimisreeglid on üleeuroopaliselt ühtlustatud vaid osaliselt (2019 European elections: National rules, 2019). Euroopa Parlamendi teisejärguline olulisus riigiparlamentide valimise järel ning killustunud Euroopa Parlamendi valimissüsteem võõrandab valijaid Euroopa Liidust ning sellest tulenevalt õõnestab ELi legitiimsust (Hix & Høyland, 2011, lk 147).

Viimastel aastakümnetel on arutelud Euroopa Liidu demokraatiadefitsiidi ning legitiimsuse puudumise üle köitnud nii teadlaste kui praktikute tähelepanu. Üks väljapakutud võimalusi demokraatiadefitsiidi vähendamiseks on üleliiduliste valimisnimekirjade kasutamine EP valimistel (McCormick, 2011, lk 319). Üleliidulistes valimisnimekirjades nähakse võimalust suurendada europarteide olulisust ning üleeuroopaliste teemade kesksust hääle andmisel, millest tulenevalt peaks ELi demokraatlikkus ning legitiimsus ühtlasi suurenema (Verger, 2018, lk 3).

Käesolev bakalaureusetöö uurib legitiimsust ning demokraatlikkust Euroopa integratsiooniteooriate kontekstis üleliiduliste valimisnimekirjade näitel, toetudes kahele suurimale integratsiooniteooriale, milleks on riikideülesuse ning valitsustevahelisuse teooriad. Töö uurib, kuidas on antud teooriad defineerinud nii legitiimsust kui demokraatlikkust ning mil moel mahutaksid üleliidulised valimisnimekirjad antud teooriate konteksti.

Töö teoreetiline raamistik põhineb kolmel suuremal allikal. Esimeseks neist on Andrew Moravcsiku raamat "The Choice for Europe", milles Moravcsik kui valitsustevahelisuse teooria koolkonna rajaja on selgitanud antud teooriat. Teiseks allikaks on riikideülesuse koolkonna rajajad Wayne Sandholtz ja Alec Stone Sweet, kes on avaldanud riikideülesuse teooriast raamatu "European Integration and Supranational Governance". Kolmandaks allikaks on David Beethami ning Christopher Lordi käsitus Euroopa Liidu demokraatlikkusest ning legitiimsusest, mille nad on esitanud enda raamatus "Legitimacy and the European Union".

Töö empiiriline osa moodustub erinevate Euroopa institutsioonide, liikmesriikide valitsusjuhtide ja riigipeade seisukohtade analüüsimisega üleliiduliste valimisnimekirjade osas. Lisaks moodustavad empiirilise osa õigusaktid, mis sätestavad EP valimiste toimumise ja korra ning erinevad EP raportid ja seaduseelnõud, mis käsitlevad üleliidulisi valimisnimekirju. Töö suhestab integratsiooniteooriate teoreetilise raamistiku kindlate Euroopa institutsioonide ning liikmesriikide valitsusjuhtide ja riigipeade seisukohtadega üleliiduliste valimisnimekirjade näitel ja püüab seejärel hinnata, kuidas mõjutaksid üleliidulised valimisnimekirjad Euroopa Liidu legitiimsust ning demokraatlikkust. Arvestades, et praegu ei ole üleliidulised nimekirjad Euroopa Parlamendi valimistel kasutusel, siis käesolev bakalaureusetöö annab ülevaate üleliiduliste nimekirjade olemusest ning püüab hinnata nende eeldatavat sisseviimise mõju Euroopa Liidu demokraatlikkusele ning legitiimsusele.

1. Euroopa Liidu demokraatlikkus ja legitiimsus integratsiooniteooriate valguses

Kuna käesolev bakalaureusetöö käsitleb Euroopa integratsiooni ning üleliidulisi valimisnimekirju, siis on oluline selgitada, millised integratsiooniteooriad moodustavad antud töö teoreetilise raamistiku ning mil moel nad defineerivad Euroopa Liidu legitiimsust ning demokraatlikkust. Euroopa integratsioonidiskursuse kaks suurimat teooriat on riikideülesus ning valitsustevahelisuus, mida käesolev peatükk käsitleb.

Ühtlasi annab peatükk ülevaate, kuidas suhestub legitiimsuse mõiste antud teooriatega ning mil moel need teooriad defineerivad legitiimsust Euroopa Liidu kontekstis. Kõige laiemas mõttes on legitiimsus institutsiooni omadus, mis viitab, et seda tunnustatakse ning peetakse ühiskonnas õiguspäraseks.

Legitiimsust aga on võimalik analüüsida ning defineerida konkreetsemalt ning käesolev peatükk seda ka teeb, jäädes eelpool kirjeldatud üldmõiste raamistikku. Legitiimsuse põhjalikumaks analüüsiks on käesolevas bakalaureusetöös kasutatud David Beethami ning Christopher Lordi 1998. aastal ilmunud raamatut Euroopa Liidu legitiimsusest, kus autorid on legitiimsuse alused jaganud kolmeks: poliitilise juhtkonna volitused, esindatus ning võimukandjate vastutus avalikkuse ees (Beetham & Lord, 1998, lk 60). Kuigi tegu on enam kui 20 aastat tagasi väljastatud teosega, siis legitiimsuse kontseptuaalsed alusküsimused on selle ajaga jäänud samaks ning seetõttu on raamat sobiv alus integratsiooniteooriatest lähtuva legitiimsuse analüüsiks.

1.1. Valitsustevahelisuse teooria

Valitsustevaheline teooria on teooria rahvusvahelistes suhetes, mille eesmärk on kirjeldada Euroopa integratsiooni ajalugu ning prognoosida integratsiooniprotsessi tulevikku (Moga, 2009, lk 796). Teooria suurimaks eestvedajaks ning koolkonna rajajaks on Andrew Moravcsik, kes 1990ndate algul püüdis mõtestada Euroopa integratsiooni jõulist restarti, millest andis tunnistust 1986. aastal sõlmitud Ühtse Euroopa Akt (lühend: ÜEA) kui ka 1992. aastal sõlmitud Maastrichti leping (Moga, 2009, lk 801). Moravcsik on oma teooria lahti kirjutanud 1998. aastal avaldatud raamatus „The Choice for Europe“, milles ta argumenteerib, et Euroopa integratsiooniprotsessi juhtivateks jõududeks on olnud liikmesriigid ning seab kahtluse alla varasemate integratsiooniteooriate paikapidavuse (Moravcsik, 1998).

Valitsustevahelisuse integratsiooniteooria näeb ette, et integratsioon on toimunud ennekõike liikmesriikide eestvedamisel ja tulenevalt liikmesriikide majanduslikest huvidest; Euroopa institutsioonide mõju integratsiooniprotsessile on olnud teisejärguline (Moravcsik, 1998, lk 3). Liikmesriikide peamiseks motivatsiooniks integratsiooni edendamisel on majanduslik kasu, mida pakub üheskoos liiduna toimimine ning selle pakutav tugevam positsioon kaubanduslääbirääkimistel nii liidu sees kui ka kolmandate riikidega (Samas). See on vastuolus teistsuguste lähenemistega nagu neofunktsionalism või sellele järgnenud riikideülesuse teooria, mille eestkõnelejad näevad Euroopa integratsiooni kui Euroopa geopoliitiliste huvide edendamist ning liikumist föderaalriigi suunas (Kleine & Pollack, 2018, lk 1493).

Ühtlasi on liikmesriikide oluliseks eesmärgiks olnud luua ühised reeglid ning kohustused liidus toimimiseks, mille eesmärk on tagada, et liikmesriigid peavad üksteisele antud lubadustest kinni, suurendades seeläbi vastastikust usaldust, mis tagab mugavama majandusala koostöö (Moravcsik, 1998, lk 3). Kokkulepete pidamise eesmärgil koondasid liikmesriigid suveräänsuse rahvusvahelistesse institutsioonidesse, kus muuhulgas oli võimalik otsusi teha lihthäälteenamusega (Moravcsik, 1998, lk 4). Nõnda oli liikmesriikidel raske loobuda teatud otsusest, kui suveräänsus oli jagatud ning poliitikat tehti rahvusvaheliste institutsioonide tasemel, mis tagas kõigile liikmesriikidele võrdsema positsiooni läbirääkimistel.

Valitsustevahelisuse teooriast lähtudes toimub integratsioon rahvusriikide pragmaatiliste otsuste tulemusel (Moravcsik, 1998, lk 18). Integratsioon ning selle taseme sügavus on miski, mis toimus tulenevalt rahvusriikide juhtide tahtest, mitte Euroopa institutsioonide eestvedamisel, kusjuures integratsiooni ajendiks on majanduslikud huvid (Moravcsik, 1998, lk 4).

Legitiimsus ja demokraatia valitsustevahelisuse teoorias

Valitsustevahelisuse integratsiooniteooria kohaselt toimub integratsioon liikmesriikide eestvedamisel ning sellest tulenevalt omavad legitiimsust ennekõike liikmesriigid, mis ELis kui rahvusvahelises organisatsioonis osalevad. Tegu on liberaaldemokraatliku nägemusega legitiimsusest, kus legitiimsuse allikaks on rahvas. Nõnda on valitsustevahelisuse teooria nägemuses EL rahvusvaheline organisatsioon ning saab oma legitiimsuse liikmesriikidest, mis on suveräänsed ning on omandanud legitiimsuse valimistel läbi rahva tahte avalduse (Beetham & Lord, 1998, lk 8).

Valitsustevahelisuse teooria kohaselt toetub ELi legitiimsus kahele sambale: legaalsus ja õiguspärasus (Beetham & Lord, 1998, lk 11). ELi legaalsus tuleneb asjaolust, et tegu on kõrgema organisatsiooniga, mis omab teatud kompetentsi liikmesriikide üle, kes on vabatahtlikult ELile need kompetentsid loovutanud (Samas). Õiguspärasus aga asjaolust, et ELi tunnustavad tema liikmesriigid (Samas). Seega ELi legitiimsus ei tulene otseselt tema erinevate liikmesriikide kodanikest, sest nende otsest koostööd ei ole tarvis, vaid pigem liikmesriikide institutsioonidest ning ametnikest, kelle koostööd on tarvis ELi kui rahvusvahelise organisatsiooni töötamiseks (Wolkenstein, 2020, lk 411).

Legitiimsust on võimalik jaotada kaudseks ning otseseks, kus esimest omavad rahvusvahelised organisatsioonid ning viimast suveräänsed riigid (Beetham & Lord, 1998, lk 11). Valitsustevahelisuse teooria kohaselt omab EL kaudset legitiimsust, sest ELi näol on tegu riikide liiduga ning nendest riikidest ammutab EL oma legitiimsuse (Samas). Kuna EL ammutab oma legitiimsuse liikmesriikidest, siis sellest tulenevalt toetub ta liikmesriikide enda legitiimsusele, kes peaksid ELi seadusi ELi nimel ellu viima (Beetham & Lord, 1998, lk 13).

Muuhulgas näitlikustab liikmesriikide otsest legitiimsust nende nõusolek või keeldumine teatud lepingute ratifitseerimisest ning laialdasemalt otsustusprotsessis osalusviis läbi erinevate Euroopa institutsioonide (Beetham & Lord, 1998, lk 12). Kuna liikmesriigid ise otsustavad, kui palju nad soovivad ELile suveräänsust loovutada, siis sellest tulenevalt pole ELil õigust sekkuda liikmesriikide siseasjadesse, sest EL kui rahvusvaheline organisatsioon asub legitiimsuse kontekstis liikmesriikidest madalamal. Seetõttu pole ka valitsustevahelisuse lähenemise järgi tarvis valitavaid euroametnikke, kuna Euroopa Ülemkokku kuuluvad liikmesriikide valitsusjuhid ja riigipead on ametisse valitud liikmesriikide kodanike või nende valitud esindajate poolt (Beetham & Lord, 1998, lk 62).

Seega näeb valitsustevahelisuse teooria ette, et Euroopa Liit kui rahvusvaheline organisatsioon ise ei pea ilmtingimata olema demokraatlik, sest tema liikmesriigid, millest EL oma legitiimsuse ammutab, on demokraatlikud ning legitiimsed (Samas). Kuna valitsustevahelisus leiab, et demokraatia peab toimuma liikmesriikide tasemel, siis on see vastuolus riikideülesuse printsiipidega, mis näevad demokraatiat toimumas Euroopa tasandil. Tabel 1 kujutab valitsustevaheliste teooria ideaalnägemust ELi legitiimsusest, kus liikmesriike roll on suurem kui ELi.

Tabel 1. ELi legitiimsus valitsustevahelisuse teooria kohaselt

Poliitilise juhtkonna volitusviis	Esindatus	Poliitiline vastutus
Rahvusriikide demokraatlikud institutsioonid ratifitseerivad lepingud	Rahvusriike esindab Ülemkogu ning Ministrite Nõukogu	Liikmesriigid vastutavad oma riigiparlamendi ning valijate ees
Euroopa Ülemkogu ja Ministrite Nõukogu esindajate valimine riiklikel valimistel	Rahvusriigid valivad Euroopa Komisjoni volinikud ning Euroopa Parlamendi saadikud	

Allikas: Beetham & Lord, 1998, lk 60, kohandatud autori poolt

1.2. Riikideülesuse teooria

Teine mõjukam teooria Euroopa integratsiooni mõtestamiseks on riikideülesuse teooria. Teooria sai samuti alguse 1990ndatel, kasvades välja varasemast teooriast nimega neofunktsionalism. Neofunktsionalism nägi ette, et süvenev integratsioon ühes valdkonnas süvendab integratsiooni ka teistes valdkondades, mistõttu Euroopa integratsioon on justkui peatamatu jõud, mida juhivad Euroopa institutsioonid ise (McCormick, 2011, lk 21). Sarnaselt näeb integratsiooni ette ka riikideülesuse teooria, kuid selle erinevusega, et liikmesriigid on otsustanud loovutada enda kitsamad huvid suurema heaolu nimel. See tähendab, et liikmesriigid on vabatahtlikult andnud Euroopa institutsioonidele suuremad volitused, mida need institutsioonid omakorda kasutavad suurema hüve loomiseks, tehes seda läbi süveneva integratsiooni (Moravcsik, 2011, lk 23).

Ka riikideülesuse teooria lähtepunktiks võib pidada katset lahti mõtestada Ühtset Euroopa Akti. Koolkonna kaks mõjukamat autorit Wayne Sandholtz ning Alec Stone Sweet nägid Aktini viinud läbirääkimistes juhtrolli ennekõike Euroopa Komisjonil, mitte liikmesriikidel (Moga, 2009, lk 801). Sandholtz ja Sweet on oma teooriat lähemalt selgitanud 1998. aastal avaldatud raamatus „European Integration and Supranational Governance“, milles nad toovad argumente riikideülesuse teooria paikapidavuse kinnituseks ning vastandavad seda Moravcsiku valitsustevahelisuse teooriale (Sandholtz & Stone, 1998).

Riikideülesuse teooria on üks kahest suuremast Euroopa integratsiooniteooriast, millest lähtudes on võimalik analüüsida Euroopa Liidu institutsionaalset kujunemislugu. Riikideüleline teooria näeb ette, et integratsiooniprotsessis on eestvedajateks olnud üleeuroopalised institutsioonid, eelkõige Komisjon, Kohus ning Parlament, kusjuures liikmesriikide roll on olnud teisejärguline (Sandholtz & Stone, 1998, lk 2). Nõnda vastandub see otseselt valitsustevahelisuse teooriale, mis peab integratsiooniprotsessi eestvedajaiks eelkõige liikmesriike. Riikideülese integratsiooni algpunktiks peetakse 1958. aastal jõustunud Rooma lepingut, mis sätestas eelpool mainitud Euroopa institutsioonid (Samas). Rooma lepingu eesmärgiks oli liikmesriikide vahelise koostöö hõlbustamine, sest sellega loodi sotsiaalne ning poliitiline ruum, mis soodustas riikideüleseid majandus- ja sotsiaalseid sidemeid (Samas).

Riikideülesuse teooria järgi laiendatakse üleliidulist poliitikaloomet üha uutesse poliitikavaldkondadesse nagu kaubandus, investeeringud, erinevad ELi asutused ning ühendused. Need valdkonnad omakorda (taas)toodavad uusi üleeuroopalisi reegleid ning institutsioone, tänu millele süveneb Euroopa integratsioon ning liikumine föderaalriigi suunas (Samas). Nõnda näeb teooria ette üleeuroopalise dimensiooni pidevat tugevnemist, millest tulenevalt peab ka demokraatia toimuma riikideülel tasemel. Süvenev riikideüleline Euroopa integratsioon ning reeglite ja seaduste ühtlustamine on protsess, milles riigid aegamööda kaotavad võimekuse poliitikaloomel lõpptulemust mõjutada, kuna protsessi mõjutavad rohkem ning juhivad hoopis üleeuroopalised institutsioonid, millele riigid on juba varasemalt loovutanud otsustusõiguse (Sandholtz & Stone, 1998, lk 6).

Tegu on niinimetatud *spillover* ehk ülekandefeektiga, kus olemasolevad organisatsioonid hakkavad omakorda tootma uusi poliitikaid ning organisatsioone oma poliitikate toetamiseks, käitudes nõnda institutsiooniloojatena (McCormick, 2011, lk 319). Ülekandefekti võib riikideülese teooria kohaselt täheldada erinevates ELi institutsioonides, kus institutsioonid loovad erinevaid allüksusi, eesmärgiga lihtsustada riikideülest koostööd. Näiteks majanduses kaubanduse ning investeeringute abil loodud üleeuroopalised sidemed on kulmineerunud ELi ühisturuga ning nõnda on innustanud integratsiooni ka teistes sektorites, mille jaoks on tarvis töötavaid Euroopa institutsioone, mis ühisturgu suudaksid hallata (McCormick, 2011, lk 21). Ülekandefekti tõttu toimub rahvusriikide mõjuvõimu vähenemine, sest poliitikaloomel tšenter liigub Euroopa tasandile (Samas).

Legitiimsus ja demokraatia riikideülesuse teoorias

Euroopa tasandi demokraatia toimimise parimaks näiteks on Euroopa Parlamendi valimised ning Euroopa tasandi parteide olemasolu (Beetham & Lord, 1998, lk 75). Riikideülesuse teooria järgi peaks demokraatia toimuma Euroopa tasandil, kuna EL on omandanud omaette poliitilise süsteemi koos oma õiguskorraga. Seetõttu ei saa ELi legitiimsus enam tuleneda ainult liikmesriikide legitiimsusest, vaid tuleb tagada, et EL ise oleks demokraatlik ning legitiimne. Sellest tulenevalt peaks Euroopa Parlamendi liikmetel olema suuremad õigused ja kohustused ning valimissüsteem peaks liikmesriikides olema ühtlustatud. Nõnda näeb riikideülesuse teooria ette ELile otsese legitiimsuse omistamist, mis on sarnane valitsustevahelisuse teoorias kirjeldatud rahvusriikide otsesele legitiimsusele (Beetham & Lord, 1998, lk 11). Nõnda peab EL saama oma legitiimsuse üleeuroopaliselt Euroopa valijaskonnalt, mida on võimalik saavutada ELi tasemel valimistega.

Demokraatias on legitiimsuse allikaks rahvas, mistõttu riikideülesuse kohaselt on ELil suurema demokraatia saavutamiseks tarvis mandaati Euroopa valijaskonnalt. Riikideülesuse teooria peab Euroopa valijaskonda ühtseks üleeuroopaliseks valijaskonnaks, mitte erinevate liikmesriikide killustunud valijaskonnaks Euroopa tasandil (Hurrelmann, 2014, lk 91). Tegu on riikideülesuse lähenemisega demokraatiale ning on vastuolus valitsustevahelisuse nägemusega ELi demokraatia toimimisest. Erinevus tuleb kahe teooria põhimõttelisest erinevusest ELi olemuse üle. Riikideülesuse kohaselt peaksid Euroopa kodanikud saama otseselt sõna Euroopa Liidu toimimises ning olema otsesuhtluses Euroopa institutsioonidega, samas kui valitsustevahelisuse kohaselt peaks suhtlus toimuma läbi liikmesriikide institutsioonide, kuna valitsustevahelisuse nägemuses on EL rahvusvaheline organisatsioon ning ei saagi olla liikmesriikidega võrdväärselt demokraatlik (Hurrelmann, 2014, lk 96).

Kuigi ELi on kritiseeritud demokraatlikus defitsiidis, siis need argumendid kehtivad riikideülesuse teooriast lähtudes, sest valitsustevahelisuse lähenemise järgi pole ELi tasandi demokraatiat tarvis. Üldiselt peetakse demokraatia diskursuses demokraatia defitsiidi all silmas legitiimsuse puudumist, mida on võimalik täheldada poliitilise esindatuse ning vastutuse puudumises, milles on laiadalt kritiseeritud ka Euroopa Liitu (Drăgulin, 2019, lk 236). Üheks demokraatia defitsiiti parandavaks asjaoluks on suurem kodanikuosalus, võimalus võtta sõna ühiskonna tulevikku kujundavatel teemadel ning kontrollimehhanismid valitsejatele (Drăgulin, 2019, lk 235). Riikideülesuse teooria adresseerib ELi demokraatliku legitiimsuse küsimust ja püüab seda

lahendada, seades legitiimsuse allikaks liikmesriikide asemel rahva ning nähes ette suuremate õiguste ja kohustustega üleeuroopalisi institutsioone. Sisuliselt näeb riikideülesus ette, et legitiimsuse allikaks ei ole ELi liikmesriik ning liikmesriigi tasandil toimuvad protsessid, vaid legitiimsuse omandamine peab toimuma ELi tasandil, mistõttu EL peab olema ise demokraatlik ning ammutama legitiimsuse läbi ELi institutsioonide. Nõnda väheneb liikmesriikide osatähtsus ELi funktsioneerimises ning suureneb Euroopa institutsioonide ning ELi kodanike roll.

Tulenevalt Euroopa Liidu komplekssest olemusest, on praeguses ELis olemas teatud kokkulangevused mõlemate teooriate vahel. Kuigi Euroopa Komisjoni otseselt ei valita, siis valitakse siseriiklikel valimistel Euroopa Parlament, kellel on võim Komisjoni volinikke ametisse kas kinnitada või mitte. See adresseerib teatud määral ka poliitilise vastutuse küsimust, sest Euroopa Parlamendi liikmed saavad oma võimu liikmesriikide valijaskonnalt ning sellest tulenevalt on valijaskonnal kaudne võim Komisjoni kolleegiumi koosseisu mõjutada.

Valitsustevahelisuse teooria näeb ette, et liikmesriigid on demokraatlikud ning omavad legitiimsust tänu oma valijaskonnale, mistõttu EL ise ei peagi olema demokraatlik. Vastandina sellele näeb aga riikideülesuse teooria ette ELi demokraatlikuse ja legitiimsuse suurendamist läbi üleeuroopaliste valimiste ning Komisjoni kui ka Ülemkogu suuremat poliitilist vastutust Euroopa Parlamendi saadikute ees (Beetham & Lord, 1998, lk 76).

Tulenevalt riikideülesuse teooria nägemusest demokraatiast ning legitiimsusest, on vajalikud üleeuroopalised Euroopa Parlamendi otsevalimised, kus kandideeriksid europarteid ning mis võimaldaksid hoolimata liikmesriigist valida parlamendisaadikuid üle kogu ELi. Praegused EP valimised on riikideülesuse ning valitsustevahelisuse segu, kus riikideülesusest annab tõestust EP valimiste olemasolu iseenesest ning valitsustevahelisuse dimensiooni toob sisse asjaolu, et tegu on liikmesriikides aset leidvate siseriiklike valimistega, kussjuures kandideeritakse riiklike erakondade nimekirjas. Kuna riikideülesuse järgi on tarvis ELi tasandi demokraatiat, tähendab see ELi tasandil europarteidega valimisi, kes peavad saama mandaadi Euroopa valijaskonnalt ning mille tulemustest peab sõltuma täidesaatva võimu teostaja ehk Komisjoni koosseis.

ELi tasandi valimised riikideülesuse nägemuses on sarnased valimistele, mis leiavad aset praegu liikmesriikides – riikideülesuse kontekstis tähendab see, et valimised toimuvad enamjaolt samade reeglitega ning valimistel kandideerivad üleeuroopalised europarteid, kes peaksid valimiskampaaniat terves ELis ning kelle kandidaate või valimisnimekirja saaks valida iga ELi

kodanik sõltumata liikmesriigist. Riikideülesuse teooria kohaselt peavad ELis olemad valimised, millel on üleeuroopaline fookus, erinevalt praegusest EP valimistest, mille üleeuroopalist fookust lahjendab valitsustevahelisuse dimensioon.

Ühtlasi on riikideülesuse teooria kohaselt Komisjoni presidendi valimine legitiimsust tugevdav, kusjuures iga Euroopa Parlamendi parteigrupp esitaks oma esikandidaadi ning enim hääli saanud parteigrupi esikandidaat osutuks presidendiks ning saaks õiguse moodustada Komisjoni, sarnaselt parlamentaarses demokraatias toimuvatele valitsustele (Margaritis, 2019, lk 660). Tegu on *Spitzenkandidat* ehk esikandaadi süsteemiga, mille tulemusel valiti 2014. aastal Euroopa Komisjoni presidendiks Jean-Claude Juncker, kuid 2019. aasta valimiste järel oli esikandaadi süsteem põrunud, sest presidendiks ei saanud ükski esikandidaat.

Euroopa Komisjoni presidendi valimine, sarnaselt Euroopa Parlamendi otsevalimistega, annaksid valijaskonnale sõna ELi olulisemate institutsioonide juhtimisel, mis on kooskõlas Euroopa-taseme demokraatia suurendamise põhimõtetega (Margaritis, 2019, lk 661). Tabel 2 näitab riikideülesuse teooria ideaalnägemust legitiimsusest.

Tabel 2. ELi legitiimsus riikideülesuse teooria kohaselt

Poliitilise juhtkonna volitusviis	Esindatus	Poliitiline vastutus
ELi tasandi otsevalimised Euroopa Parlamendi	Iseseisev Euroopa Komisjon üleeuroopaliste volitustega	Komisjon ning Ülemkogu peavad vastutama Euroopa Parlamendi ees, tagades sellega vastutuse kogu Euroopa valijaskonna ees
Euroopa Komisjoni presidendi otsevalimine rahva poolt või valimine Euroopa Parlamendis	Otsevalitud Euroopa Parlament, mis on organiseerunud ideoloogilistesse grupeeringutesse	

Allikas: Beetham & Lord, 1998, lk 60, kohandatud autori poolt

Kokkuvõtvalt järeldub, et riikideülesuse ning valitsustevahelisuse teooriad on põhimõtteliselt erinevatel seisukohtadel ELi, legitiimsuse ning demokraatlikkuse küsimuses. Valitsustevahelisuse teooria kohaselt on ELi legitiimsuse allikaks liikmesriikide institutsioonid ning kaudselt ka valijaskond, kes siseriiklikel valimistel valivad esindajad ja neid ELis kui rahvusvahelises organisatsioonis esindavad. Kuna valitsustevahelisuse nägemuses on EL rahvusvaheline organisatsioon, ei saa ta olla võrdväärselt demokraatlik liikmesriikide endiga.

Riikideülesuse teooria kohaselt aga on Euroopa integratsiooniprotsess arenenud nii kaugele, et EL on omandanud oma poliitilise süsteemi ning õiguskorra, mistõttu on vajalik suurem ELi taseme legitiimsus ning demokraatlikkus. Riikideülesuse kohaselt tuleb luua otseside Euroopa valijaskonna ning Euroopa institutsioonide vahel, kusjuures EP valimistest peaks sõltuma täidesaatva võimu teostaja.

Mandaat valijaskonnalt on oluline mõlema teooria jaoks, mistõttu Euroopa Parlament kui institutsioon pakub väärtuslikku ainekku ELi legitiimsuse ning demokraatia analüüsiks. Praeguse EP valimiskorra, selle legitiimsuse ning demokraatlikkuse üle on olnud suuremal või vähemal määral debatt üleliiduliste valimisnimekirjade kontekstis enam kui 20 aastat. Riikideülesuse teooria kohaselt on üleliiduliste valimisnimekirjade tutvustamine EP valimiskorda selle demokraatlikkuse ning legitiimsuse soodustavaks asjaoluks, valitsustevahelisuse teooria kohaselt aga mitte. Samas põhineb EL delikaatsel tasakaalul riikideülesuse ning valitsustevahelisuse suundumuste vahel ning praktikas võib suuremal määral ühele või teisele poole kaldumine omada ELile erinevaid tagajärgi. Järgnevad peatükid annavad ülevaate kehtivast EP valimiste süsteemist ja selle mõjust, üleliiduliste valimisnimekirjade olemusest ning analüüsib üleliiduliste nimekirjade legitiimsust ja demokraatlikkust lähtudes integratsiooniteooriatest.

2. Kehtiv Euroopa Parlamendi valimise süsteem ja selle mõjud

Euroopa Parlament on ainus ELi institutsioon, mis on otse rahva poolt valitud. Esimesed EP valimised toimusid aastal 1979 ning sellest ajast on need aset leidnud iga 5 aasta tagant (McCormick, 2011, lk 203). Tegu on maailma ainsa otsevalitud riikideülese parlamendiga ning ühtlasi on see maailmas üks suuremaid esinduskogusid, kus 705 europarlamenti saadikut esindavad ligikaudu 445 miljonit inimest (How many MEPs?, 2020). EP kohad jagunevad elanike arvu järgi, kus suurematel riikidel on rohkem kohti ning väiksematel vähem (McCormick, 2011, lk 207). Praeguses ehk Euroopa Parlamendi IX koosseisus on vähim kohtade arv 6 ning kõige suuremal liikmesriigil Saksamaal on 96 kohta. Käesolev peatükk annab ülevaate Euroopa Parlamendi muutunud rollist läbi ajaloo, EP valimissüsteemist ning selle mõjust.

2.1. Euroopa Parlamendi muutunud roll

Tänapäeva otsevalitud Euroopa Parlament on Euroopa Sõe- ja Terasühenduses olnud üldnõukogu ehk üldassamblee järeltulija, mis oli saadikute arvu poolest oluliselt väiksem ning mille saadikud, keda oli 78, olid määratud liikmesriikide parlamentide poolt (Bux, 2021, lk 1). Kuna üldassambleel puudus seadusandlik roll, oli tegu pigem platvormiga, kus arutada üleeuroopalisi küsimusi ning liikmesriike teatud suunas mõjutada läbi omavahelise mõttevahetuse.

Tänane Euroopa Parlament aga on oma ajaloo vältel liikmete arvult kasvanud suuremaks ning on pidevalt omandanud uusi õigusi. EP roll ELi seaduste ja eelarve vastuvõtmise juures on arenenud kolmes etapis: konsultatsioon, kaasotsustamismenetlus ning viimaks seadusandlik tavamenetlus. Rooma lepingust tulenevalt sai 1958. aastal EP eelkäija Euroopa üldassamblee endale õiguse kinnitada üheskoos Ministrite Nõukoguga Sõe- ja Terasühenduse eelarve, kuid seadusloomes ning poliitikakujundamise protsessis jäi üldassambleele vaid konsulteeriv roll (McCormick, 2011, lk 204). Järgnevalt aga on Ühtne Euroopa Akt, Maastrichti, Nice'i ja Lissaboni lepingud suurendanud märkimisväärselt EP õigusi nii seadus- ja õigusloomes kui ka poliitikakujundamisel, kusjuures EP levinumaks õigusloomemenetluseks on kujunenud seadusandlik tavamenetlus (Ehin, Regionaalne lõimumine Euroopas ja mujal maailmas, 2018, lk 375). See tähendab, et tänapäeva EPl on Euroopa Komisjoni ning ELi Nõukoguga võrdväärne roll seadusandluse juures, sest Komisjoni pakutava seadusemuudatuse jaoks on tarvis lisaks ELi Nõukogu ka EP heakskiitu.

(Samas). Nõnda on EP osatähtsus ELi valitsemise juures aina suurenenud ning EP kui institutsioon on pidevalt võidelnud suurema sõnaõiguse nimel ELi valitsemisel.

Kaasaegne Euroopa Parlament on saanud täiendavaid õigusi iga Euroopa Liidu aluslepingu loomise või muudatusega, kus viimane suurem volituste andmine Euroopa Parlamendile toimus 2009. aasta Lissaboni lepingu tulemusel (Samas). Arvestades, et tegu on ELi ainsa otsevalitud institutsiooniga, on tõenäoline, et ka tulevikus üritab EP enda rolli ELi otsustusprotsessides suurendada.

2.2. Valimiste korraldus ja reeglid

Kehtiva korra kohaselt saab Euroopa Parlamendi valimisi pidada 27 erinevaks valimiseks, mis leiavad liikmesriikides aset samal ajal, kuid mitte ühtseteks Euroopa Parlamendi valimisteks. See tuleneb asjaolust, et EP valimiste süsteem on liikmesriikide vahel killustunud, kus igal liikmesriigil on omad reeglid, millest lähtutakse (2019 European elections: National rules, 2019). Euroopa Parlamendi valimiste toimimine on reguleeritud Euroopa Parlamendi valimise seadusega, mis sätestab liikmesriikidele üldreeglid valimiste korraldamiseks, samas lubades liikmesriikidele suurel määral paindlikkust (Official Journal of the European Communities, 1976). Euroopa Parlamendi valimist käsitlev seadus võeti vastu esimest korda 1976. aastal ning Euroopa Parlamendi võimupiiride suurenemise kui ka Euroopa Liidu laienemisega on seda korduvalt muudetud (Euroopa Liidu Teataja, 2018, lk 1). Valimise seaduse viimane muudatus toimus 13. juulil 2018. aastal Euroopa Liidu Nõukogu otsusega (Samas).

Valimise seadus sätestab, et igal liikmesriigil on lisaks Euroopa valimisseadusele ka enda seadused, millest lähtuvalt Euroopa Parlamendi valimisi korraldada (Euroopa Parlament, 2020). Euroopa Parlamendi valimise korra ühised reeglid näevad ette kõigil EP valimistel proportsionaalse valimissüsteemi kasutamise ning valimiskünnise reeglite olemasolu (Samas). Kasutatav proportsionaalne valimissüsteem ning valimisringkondade arv aga on liikmesriikide enda otsustada (Samas).

2.2.1. Ühised reeglid

Euroopa Liidu lepingus on sätestatud, et parlamendi kohtade arv ei tohi olla enam kui 750 ning kohtade jaotamisel tuleb lähtuda degressiivse proportsionaalsuse printsiibist (European Parliament, 2017). Degressiivne proportsionaalsus tähendab, et iga riigi eurosaadik esindab

suuremat arvu elanikke, kui esindab temast väiksemast riigist pärit eurosaadik. Seega on väiksema elanike arvuga riikidel vähem saadikuid, kuid on tagatud ühe elaniku kohta suurem esindatus kui seda on rahvarohkematel liikmesriikidel.

Euroopa Parlamendi valimistel kandideerivad liikmesriikide erakonnad, tehes seda vaid enda riigi piires, mistõttu on EP valimised laias laastus siseriiklikud valimised. Üleeuroopalise dimensiooni lisab EP valimistele asjaolu, et erakonnad on Euroopa Parlamendis grupeerunud europarteidesse ning valdav enamik liikmesriikide erakondi kandideerivadki europartei kui katuse organisatsiooni all. Europartei ridades kandideerimine tähendab, et valituks osutunud kandidaadid grupeeruvad hiljem Euroopa Parlamendis oma europartei fraktsioonidesse. Europartei ridades kandideerimine pole aga kohustuslik, mistõttu on võimalik kandideerida ka Euroopa tasandil grupeerumata.

Kõik riigid peavad kasutama proportsionaalse esindatuse süsteemi, kaasa arvatud ka need, kes riiklikel valimistel kasutavad erinevaid süsteeme nagu Prantsusmaa või kuni Brexitini ka Ühendkuningriik. ELi toimimise leping on sätestanud, et igal ELi kodanikul on õigus kandideerida ning valida selles liikmesriigis, milles ta parasjagu elab, kuid pole kodanik, mistõttu ei pea Euroopa Parlamendi saadikuks kandideerimisel ning valimistel osalemiseks omama selle riigi kodakondsust, kus elatakse (Euroopa Parlament, 2020).

2.2.2. Riigiti erinevad reeglid

Üks suurimaid erinevusi liikmesriikide vahel on valimismeetodi kasutamine. EP valimistel on võimalik lähtuda kolmest proportsionaalse esindatuse meetodist: avatud nimekiri, suletud nimekiri ning üksik ülekantav hääl (2019 European elections: National rules, 2019). Enam kui pooled liikmesriigid kasutavad avatud nimekirju, kus on võimalik valida nimekirjas olevat kandidaati individuaalselt, tagades selle, et valituks osutuvad kandidaadid, kes saavad isiklikult enim hääli (Euroopa Parlament, 2020). Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Portugal, Ungari ning Rumeenia kasutavad aga suletud nimekirju, kus valijal puudub võimalus kandidaatide järjestuse muutmiseks, mistõttu hääled lähevad suletud nimekirjale ning eelis on kandidaatidel, kes on nimekirjas eespool (Samas). Maltal ja Iirimaal kasutatakse üksiku ülekantava hääle süsteemi, kus kandidaate on võimalik eelistuse järgi reastada, tagades selle, et vähem hääli läheb kaotsi ning valituks osutuvad kandidaadid, kelle poolt on otseselt hääletatud (Samas).

Erinevusi on ka valimisringkondade näol. Valdav enamik liikmesriike on EP valimistel üks suur valimisringkond, mis tähendab, et valijad saavad oma hääle anda üle kogu riigi samadele kandidaatidele (Samas). Belgia, Iirimaa, Itaalia ja Poola aga on jaganud end mitmeteks valimisringkondadeks, kus valida saab vaid enda valimisringkonnas kandideerivat kandidaati (Samas). Muuhulgas on liikmesriikide endi otsustada, kas ja kui palju peaks olema valimiskünnis, kuigi ELi ühine seadus on sätestanud, et see ei tohi olla rohkem kui 5% (Samas).

Ka kandidaatide esitamine on varieeruv. Kui osades liikmesriikides saavad kandidaate esitada erakonnad ning poliitilised organisatsioonid, siis on liikmesriike, kes on sätestanud tingimuseks, et kandidaadil on kogutud teatud arv toetusallkirju enne kandidaadiks saamist (Samas). Valdav enamik liikmesriikides on üksikkandidaadina kandideerimine keelatud, lubatud on see vaid seitmes liikmesriigis: Bulgaarias, Küprosel, Eestis, Irimaal, Maltal ja Rumeenias (Ehin, et al., 2013, lk 24). Muuhulgas varieerub valimisõiguslik vanus, mittekodanike võimalus hääletada, valimiste kohustuslikkus, välismaal elavate kodanike hääletamise võimalused ning valimiste kuupäevad (Euroopa Parlament, 2020).

Kokkuvõtlikult võib öelda, et EP kui institutsioon on aja jooksul arenenud ning omandanud suuremaid õigusi. EP valimiste kord on keeruline ning varieerub liikmesriigiti väga palju. Euroopa Parlament ise on seadnud teatud ühised reeglid, millest lähtutakse, kuid liikmesriikidele on valimiste korraldamisel jäetud võrdlemisi palju vabadusi. Tabel 3 annab ülevaate suurimatest erinevustest liikmesriikide vahel Euroopa Parlamendi valimistel.

Tabel 3. Riigiti erinevad reeglid

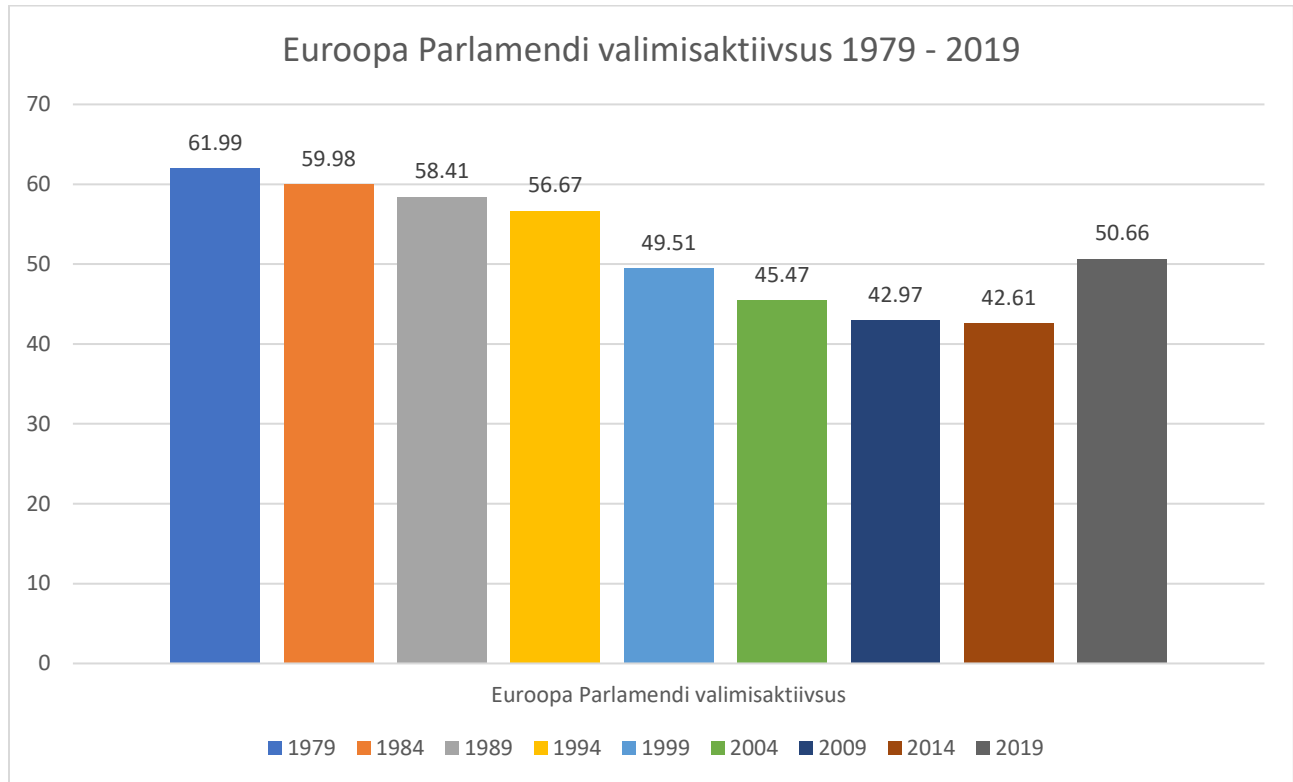
Riik	Nimekirja tüüp	Ringkondade arv	Künnis	Miimum vanus kandideerimiseks	Valimine kohustuslik
Belgia	Avatud	3	Puudub	21	Jah
Bulgaaria	Avatud	1	Puudub	21	Jah
Tšehhi	Avatud	1	5%	21	Ei
Taani	Avatud	1	Puudub	18	Ei
Saksamaa	Suletud	1	Puudub	18	Ei
Eesti	Avatud	1	Puudub	21	Ei

Iirimaa	Üksik ülekantav hääl	3	Puudub	21	Ei
Kreeka	Suletud	1	3%	25	Jah
Hispaania	Suletud	1	Puudub	18	Ei
Prantsusmaa	Suletud	1	5%	18	Ei
Horvaatia	Avatud	1	5%	18	Ei
Itaalia	Avatud	5	4%	25	Ei
Küpros	Avatud	1	1.8%	21	Jah
Läti	Avatud	1	5%	21	Ei
Leedu	Avatud	1	5%	21	Ei
Luksemburg	Avatud	1	Puudub	18	Jah
Ungari	Suletud	1	5%	18	Ei
Malta	Üksik ülekantav hääl	1	Puudub	18	Ei
Holland	Avatud	1	Puudub	18	Ei
Austria	Avatud	1	4%	18	Ei
Poola	Avatud	13	5%	21	Ei
Portugal	Suletud	1	Puudub	18	Ei
Rumeenia	Suletud	1	5%	23	Ei
Sloveenia	Avatud nimekiri	1	Puudub	18	Ei
Slovakkia	Avatud	1	5%	21	Ei
Soome	Avatud	1	Puudub	18	Ei
Rootsi	Avatud	1	4%	18	Ei

Allikas: (2019 European elections: National rules, 2019), **autori kohandatud**

2.3.Valimisaktiivsus

Euroopa Parlamendi üks olulisemaid probleeme on vähene valimisosalus võrreldes riiklike valimistega. EP valimiste keskmine osalus on olnud pidevas langustrendis, kuigi 2019. aasta valimisosalus oli viimase 20 aasta suurim (Turnout - 2019 - European Union, 2019).



Joonis 1. Euroopa Parlamendi valimisaktiivsus 1979 – 2019

Allikas: (Turnout - 2019 - European Union, 2019), kohandatud autori poolt

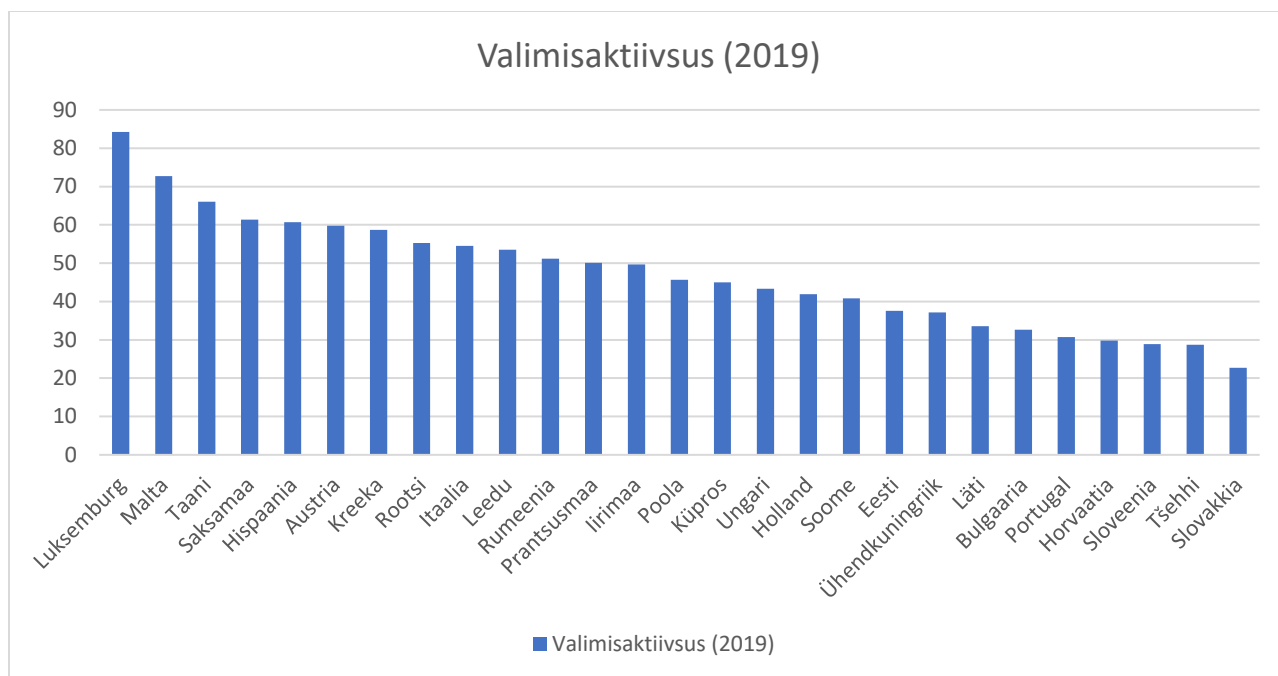
Esimeste, 1979. aasta valimiste eel, argumenteerisid eksperdid, et EP otsevalimised tõstavad eurooplaste huvi Euroopa vastu, sest need lisavad valimistele üleeuroopalise dimensiooni, aidates nõnda kaasa europarteide tekkimisele ning annavad valituks osutunud saadikutele rahvapoolse mandaadi, tõstes seeläbi Euroopa Liidu legitiimsust (Hix & Høyland, 2011, lk 146-147). Vähene valimisosalus viitab aga vähesele huvile üleeuroopaliste teemade vastu, mis ohustab ELi legitiimsust.

Tegu on nõndanimetud teisejärguliste valimiste efektiga, mis näeb ette, et valimised, kus on vähe kaalul, tähendavad ka madalamat valimisaktiivsust (McCormick, 2011, lk 275). EP valimiste

kontekstis tähendab see, et eurooplastele jäävad EP valimised kaugeks ning võõraks, tulenevalt asjaolust, et valimistulemused ei mõjuta otseselt nende elu ega riigi toimimist, mistõttu on ka osalus väike, võrreldes riiklike parlamentide valimistega (Samas). Lähtudes teisejärguliste valimiste teooriast, näevad eurooplased EP valimisi läbi siseriikliku prisma, kus valimisotsus tehakse sisepoliitiliste eelistuste ajendil (McCormick, 2011 lk 276).

Samas on ka leitud, et teisejärguliste valimiste efekt ei pea EP valimistel paika ning tegu on siiski oluliste valimistega, kuid madala valimisaktiivsuse põhjuseks on asjaolu, et valijatel pole kujunenud sotsiaalset harjumust Euroopa Parlamendi valimistel osaleda (Franklin & Hobolt, 2011, lk 75). See tähendab, et Euroopa teemad jäävad võõraks ning ei kõneta inimesi, mistõttu ei ole inimestel tekkinud harjumust EP valimistel osaleda, kuid ei tähenda, et inimesed peaksid neid valimisi ebaoluliseks.

Franklini ning Hobolti analüüs leidis, et valimiste kaugeks jäämine on korrelatsioonis valimisikka jõudvate noorte inimeste osakaalu tõusuga ning nooremad inimesed, kellel pole varem kujunenud harjumust EP valimistel osaleda, teevad seda ka tulevikus väiksema tõenäosusega, mistõttu EP valimiste valimisaktiivsus praeguse EP valimiskorra järgi jääb tõenäoliselt samaks (Samas). Antud käsitluse järgi on tarvis kaasavamaid EP valimisi, mis võimaldaksid korraldada rahvusparlamentidele sarnasemaid valimiskampaaniaid, tänu millele on valijatel võimalus kandidaatidega suhelda ja seeläbi end EP valimistega sotsiaalsel tasandil siduda ning kujundada välja valimisharjumus (Samas). Joonis 2 näitab Euroopa Parlamendi valimiste aktiivsust 2019. aasta valimistel.



Joonis 2. Valimisaktiivsus 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimistel

Allikas: (Turnout - 2019 - European Union, 2019)

Nagu selgub 2019. aasta EP valimiste aktiivsusest, mis olid suurima osavõtuga valimised 1999. aastast saati, oli liikmesriikide lõikes aktiivsus siiski väga madal, ületades 50% piiri vaid 12 liikmesriigis 28st. Demokraatia seisukohast on valimisaktiivsus oluline ning asjaolu, et ajalooliselt on EP valimiste aktiivsus olnud nõnda madal viitab probleemile, mis vajab lahendamist.

2.4. Legitiimsus ja demokraatlikkus

Lähtudes Beethami ning Lordi käsitlest, saab praegust EP valimiste mõju ELi legitiimsusele kirjeldada kui valitsusevahelisuse ning riikideülesuse teooriale vastava legitiimsuse kooslust. (Beetham & Lord, 1998, lk 60). Praegune Euroopa Parlament on valitud siseriiklikel valimistel, millel puudub võimalus valida teises riigis kandideerivaid kandidaate ning puuduvad üleeuroopalised valimiskampaaniad. See on kooskõlas valitsustevahelisuse teooria legitiimsusega, mille kohaselt liikmesriigid on need, kes omavad otsest legitiimsust ning läbi mille pakuvad nad kaudset legitiimsust Euroopa Liidule. Kuna praegustel eurosaadikutel puudub üleeuroopaline mandaat, vaid mandaat on saadud enda liikmesriigist, puudub valimistel üleeuroopaline dimensioon, mida oleks tarvis riikideülesuse legitiimsuse omamiseks. Üleeuroopalise dimensiooni ning riikideülesuse legitiimsust lisab mõningal määral asjaolu, et Euroopa Parlamendi valimised

kui sellised siiski toimuvad ning valimiste järel toimub EPs jagunemine europarteide fraktsioonidesse ning EPl kui institutsioonil on seadusandluse juures Komisjoni ning Nõukoguga võrdne roll, kus seadused vajavad ka parlamendi heakskiitu.

Arvestades, et üldiselt kandideerivad ühes liikmesriigis tema enda kodanikud ning eurooplastel on vähene huvi olla tuttav Euroopa Parlamendi kui institutsiooniga ning teiste liikmesriikide eurosaadikutega, on üks võimalik lahendus üleliiduliste valimisnimekirjade rakendamine Euroopa Parlamendi valimistel. Üleliidulised valimisnimekirjad pakukusid eurooplastele võimaluse valida ka teisest liikmesriigist pärit kandidaati, kusjuures kandidaadid peaksid valimiskampaaniat üle Euroopa Liidu. See pakub võimalust kaasata eurooplasi EP valimisdebatti varasemalt suuremal määral ning annab valitud osutuks kandidaatidele laialdasema mandaadi kui seni.

3. Üleliidulised valimisnimekirjad Euroopa Parlamendi valimistel

Üleliidulised valimisnimekirjad tähendavad Euroopa Parlamendi valimiste kontekstis üleeuroopalise valimisringkonna loomist, kus valijatel oleks võimalik valida kandidaate, kes on pärit teistest liikmesriikidest, mitte vaid neid, kes kandideerivad nende endi liikmesriikides (European Political Strategy Centre, 2017, lk 1). Idee pooldajad leiavad, et üleliiduliste valimisnimekirjade kasutamine suurendaks Euroopa Liidu demokraatliku legitiimsust, tugevdaks kodanike ning Euroopa Parlamendi vahelist suhet ning annaks EP valimistele üleeuroopalise mõõtme, kuna praegu on EP valimiste näol tegu siseriiklike valimistega (European Political Strategy Centre, 2017, lk 2).

Üleliiduliste valimisnimekirjade idee käidi esmalt välja 1998. aastal europarlamenti liikme Anastassopoulou (EPP) raportis Euroopa Parlamendile, mis käsitles Euroopa Parlamendi valimistele ühtsete standardite loomist terves liidus. Esialgne idee oli, et 10% kogu Parlamendi kohtadest oleks valitud läbi üleliiduliste nimekirjade, mis aitaks suurendada eurooplaste teadlikkust Euroopa Liidust ja annaks EP valimistele tugevama üleeuroopalise dimensiooni, kusjuures raporti järgi pidi üleliidulised valimisnimed kasutusele võtma hiljemalt 2009. aasta EP valimisteks (Anastassopoulos, 1998, lk 21).

Peale Anastassopoulou raportit tegeles EP põhiseaduskomisjon üleliiduliste valimisnimekirjade teemaga, mille lõpptulemuseks olid kolm raportit, mis olid koostatud põhiseaduskomisjoni liikmete poolt. Esimesteks nende seas oli Andrew Duffi (ALDE) kaks raportit aastatel 2011 ning 2012 (tuntud kui Duffi raportid), mis käsitlesid Euroopa Parlamendi valimiste reformimist ning nägid muuhulgas ette üleliiduliste nimekirjade loomist (Díaz Crego, 2021, lk 8).

Kolmanda raporti ehk Hübner-Leinen raporti autoriteks olid Poola ja Saksamaa eurosaadikud Euroopa Parlamendi põhiseaduskomisjonis Danuta Maria Hübner (EPP) ning Jo Leinen (PES). Erinevalt Duffi raportitest, ei hõlmanud Hübner-Leineni raport üleliiduliste nimekirjade loomist, vaid raport nägi ette *Spitzenkandidat* ehk esikandidaatide süsteemi kinnistamist Euroopa Parlamendi valimise seadusesse (Díaz Crego, 2021, lk 10). Hiljem lisas Euroopa Parlament raportile juurde ka üleliiduliste valimisnimekirjade nõude, sidudes selle esikandidaadi süsteemiga ning raport sai parlamendis heakskiidu (Samas). Euroopa Ülemkogu poolt vastu võetud otsus Hübner-Leineni raporti rakendamise kohta aga ei hõlmanud ei esikandidaadi ega üleliiduliste

nimekirjade rakendamist, mis tähendab, et valitsusjuhid hääletasid need ideed maha (Samas). Tabel 4 võtab kokku raportite erinevad nägemused üleliiduliste valimisnimekirjade toimimisest.

Tabel 4. Erinevused raportite vahel

	Anastassopoulouse raport	Esimene Duffi raport	Teine Duffi raport	Hübner-Leineni raport
Üleliiduliste kandidaatide arv	10% kogu EPst	25	25	Täpsustamata
Valimissüsteem	Proportsionaalne	Saint-Lague	D'Hondt	Täpsustamata
Künnis	Täpsustamata	Puudub	Täpsustamata	Täpsustamata
Valimisnimekirja tüüp	Avatud nimekiri	Suletud nimekiri	Suletud nimekiri	Täpsustamata
Esikandidaat (<i>Spitzenkandidat</i>)	Täpsustamata	Täpsustamata	Täpsustamata	Jah
Geograafiline tasakaal	Täpsustamata	Nimekirjas peaksid olema kandidaadid vähemalt 1/3 liikmesriikidest	Nimekirjas peaksid olema kandidaadid vähemalt 1/3 liikmesriikidest	Täpsustamata
Sooline tasakaal	Täpsustamata	Peab olema tagatud piisaval määral	Täpsustamata	Täpsustamata

Allikas: Díaz Crego, 2021, lk 12, kohandatud autori poolt

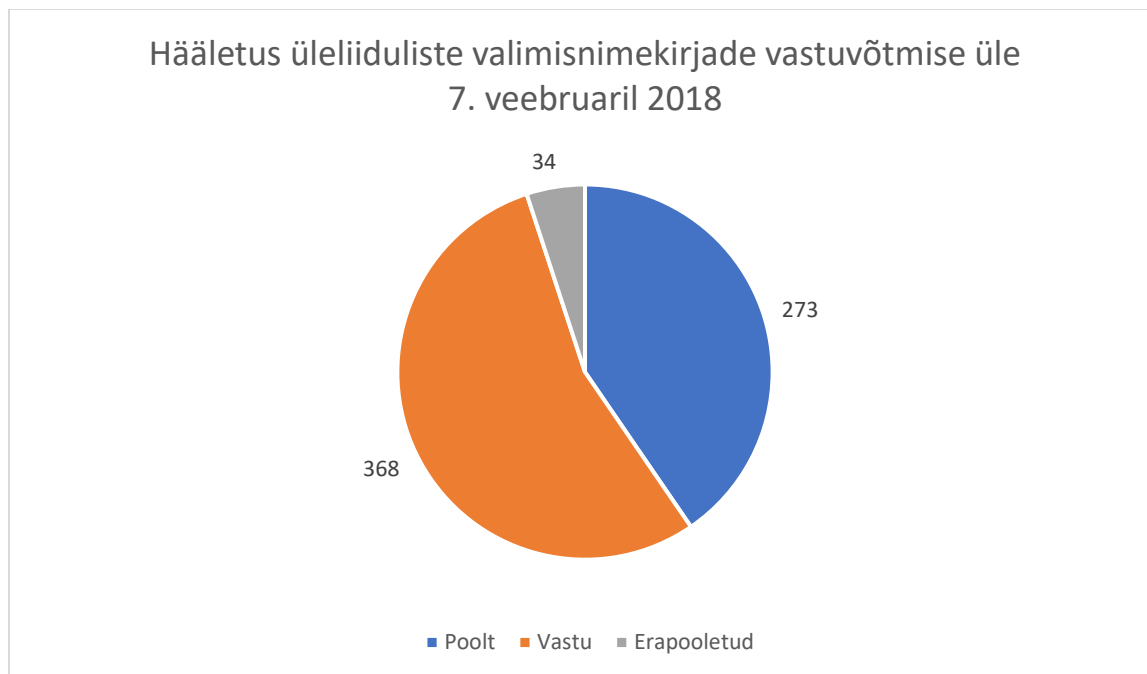
Kõigi nende ideede puhul on ühiseks tunnuseks, et üleliiduliste kandidaatide arv oleks piiratud. See tähendab, et mitte kogu Euroopa Parlamendi koosseis ei lähe üleliidulistele valimistele, vaid ainult teatud arv kohti. Praktiliselt tähendab see, et valijal on kaks häält: üks hääl liikmesriigi kandidaadile ning teine hääl üleliidulisele kandidaadile. Parlamendi fraktsioonidel pole ka selgust, kas selline nimekiri peaks olema suletud või avatud (Verger, 2018, lk 7). Avatud nimekirja puhul on oht, et väiksemate liikmesriikide kandidaadid saavad vähem hääli kui suured, mistõttu on suletud nimekirja idee on olnud üleliiduliste nimekirjade arutelus olnud populaarsem.

Brexitiga kaasnenud võimalus

Suurem avalik debatt üleliiduliste valimisnimekirjade üle algas peale Brexiti referendumit, kui sai selgeks, et 73 briti saadikut lahkuvad Euroopa Parlamendist ning tekkis küsimus, mida nende kohtadega peale hakata. Ühtset arusaama, kuidas üleliidulisi valimisnimekirju Brexiti arvelt luua, ei saavutatud, kuid pooldajad olid veendunud üleliiduliste nimekirjade vajalikkuses ning selles, et seda tuleks teha brittidest tühjaks jäänud kohtade arvelt (Verger, 2018, lk 4). Peamine debatt oli selle üle, kas üleliiduliste valimisnimekirjade tarbeks peaksid minema kõik brittide poolt tühjaks jäävad kohad või vaid mingi teatud osa (Samas).

2019. aasta Euroopa Parlamendi valimiste eel oli üleliiduliste nimekirjade loomine taas parlamendis arutlusel, kuid see ei leidnud Euroopa Parlamendi hääletusel enamuse heakskiitu. Euroopa Parlamendi põhiseaduskomisjon töötas Brexitist ajendatuna 2018. aasta algul välja Euroopa Parlamendi koosseisu ümberkorralduse kava, mis nägi ette üleliiduliste nimekirjade loomist Brexitist tulenevalt tühjaks jäävate kohtade asemele (Maria Hübner & Silva Pereira, 2018). Kava läbis mitmeid läbirääkimisvoore erinevate parlamendirühmade vahel, mis lõppes sellega, et üleliidulistele nimekirjade loomise osa kaotati kompromisside tagajärjel (Verger, 2018, lk 8).

Vähem kui kaks nädalat hiljem, 7. veebruaril 2018. aastal, Euroopa Parlamendi hääletusele jõudnud ja mitmeid läbirääkimisvoore läbinud põhiseaduskomisjoni kava muudetud versioon ei sisaldanud enam viidet üleliidulise nimekirja loomisele ning seetõttu neid 2019. aasta EP valimistel ei olnud. Kompromissi tulemusel brittide kohtadest 27 tühjaks jäänud kohta 73st jagati kindlate liikmesriikide vahel laiali, eesmärgiga suurendada seni alaesindatud riikide esindatust (EP: 2017/2054(INL), 2018). Muuhulgas otsustasid parlamendisaadikud langetada parlamendiliikmete arvu 751 pealt 705le, jättes 46 kohta vabaks Euroopa Liidu võimaliku laienemise jaoks (Samas). Joonis 3 näitab, millise häältearvuga lükati tagasi ettepanek üleliiduliste valimisnimekirjade kasutuselevõtuks 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimiste jaoks.



Joonis 3. Hääletus üleliiduliste valimisnimekirjade vastuvõtmise üle 7. veebruaril 2018

Allikas: (de Wilde, 2020, lk 4)

2018. aasta 7. veebruari hääletusega hääletas Euroopa Parlament üleliiduliste nimekirjade loomise maha, kuid nii Euroopa Parlamendis kui ka liikmesriikides on jätkuvalt jõude, kelle jaoks on üleliiduliste valimisnimekirjade kasutuselevõtt oluline, mistõttu on tõenäoline, et debatt nende kasutuselevõtu üle lähitulevikus taas käivitub. Kuigi üleliidulisi valimisnimekirju on teoorias võimalik rakendada kõigi olemasoleva 705 koha suhtes, siis lähitulevikus see realistlik ei ole. Küll aga on võimalik, et brittidest alles jäänud 46 kohta lähaksid tulevikus kas tervenisti või osaliselt üleliiduliste valimisnimekirjade alla. 46 koha piirang tuleneb asjaolust, et ELi alusleping sätestab parlamendi piiravaks 751 liiget ning käesolevaga on sellest täidetud 705, tähendades, et ilma aluslepingu muudatuseta seda piiri ületada ei saa (Verger, 2018, lk 5)

Üleliiduliste valimisnimekirjade kasutuselevõtt oleks Euroopa Liidu ajaloos esmakordne ning omaks mõju Euroopa Liidu toimimisele. Idee pooldajad on varasemalt esile toonud, et nimekirjad suurendaksid ELi legitiimsust, mistõttu on seda argumenti käesolevas peatükis ka analüüsitud.

3.1. Eri osapoolte seisukohad

Debatt üleliiduliste valimisnimekirjade üle on olnud vastuoluline, kuna nende kasutusele võtt muudaks Euroopa Liidu toimimist ning oleks samm süveneva integratsiooni suunas. Seetõttu on erinevatel institutsioonidel kui ka Euroopa Liidu valitsusjuhtidel olnud erinevad arvamused antud küsimuses. Käesolev alapeatükk annab ülevaate nii Euroopa Parlamendi, Euroopa Komisjoni kui ka Euroopa valitsusjuhtide seisukohtadest antud küsimuses 2018. aastal EP lõpphääletuse eel.

Ülevaade eri seisukohtadest on oluline, kuna seisukohti on erinevaid ning Euroopa Liidus tehakse otsused tihtipeale kompromisside tulemusena. Käesolev peatükk analüüsib üleliiduliste valimisnimekirjade ümber keerlenud debatti, analüüsib üleliiduliste valimisnimekirjade legitiimsust ja demokraatlikkust ning püüab hinnata, millist rolli võiksid erinevate osapoolte seisukohad üleliiduliste valimisnimekirjade tuleviku osas mängida.

3.1.1. Euroopa Parlament

Euroopa Parlamendis leiab üleliiduliste nimekirjade osas fraktsioonide lõikes erinevaid seisukohti. Idee on toetust avaldanud euroopameelsemad saadikud, kuid mitte kõik. Vastaseid leidub nii euroskeptikute kui ka euroopameelsemate fraktsioonide seas. Samas aga Euroopa Parlamendi põhiseaduskomisjon on olnud idee pikaajaline toetaja. Käesolev peatükk annab ülevaate 2018. aasta EP hääletusele eelnenud seisukohtadest üleliiduliste nimekirjade loomisel.

Põhiseaduskomisjon

EP põhiseaduskomisjoni pädevuses on tegeleda Euroopa integratsiooniprotsessi institutsionaalsete küsimustega ning muuhulgas töötada ELi aluslepingutega ning vajadusel nende muudatusettepanekutega. Tegu on üleliiduliste nimekirjade seisukohalt olulisema komisjoniga, kuna konkreetsed seadusandlikud ettepanekud üleliidulise nimekirja loomiseks saavad pärineda vaid põhiseaduskomisjonist, kus nad hiljem liiguvad edasi teiste institutsioonide vastutusalasse nagu Euroopa Parlament ning Ülemkogu.

Põhiseaduskomisjon on olnud üleliidulisi nimekirju toetanud pikalt. Nii Duffi raportid kui Hübner-Leineni raport pärinesid põhiseaduskomisjonist, kutsudes üles üleliiduliste nimekirjade loomisele. Värskeim toetusavaldus üleliiduliste nimekirjade loomisele oli 2018. aastal, kui põhiseaduskomisjon töötas välja kava muuta ümber Euroopa Parlamendi koosseis, kuna briti saadikud olid Brexiti tagajärjel lahkumas.

Põhiseaduskomisjoni kava aga enda originaalvormis parlamendi lugemist ei läbinud, mistõttu komisjoni ettepanekud üleliiduliste nimekirjade loomiseks 2019. aasta EP valimisteks toetust ei saanud. Arvestades, et põhiseaduskomisjon on pikalt seda ideed toetanud, on tõenäoline, et tulevikus jääb põhiseaduskomisjon edaspidigi üleliiduliste nimekirjade toetajateks, seda nii Euroopa tuleviku konverentsi kui ka 2024. aasta EP valimiste kontekstis.

Fraktsioonid

Erinevaid seisukohti leiab fraktsioonide lõikes, kus ka traditsiooniliselt euroopameelsed fraktsioonid on avaldanud vastuseisu üleliiduliste nimekirjade loomisele. Käesolevaga annab töö ülevaate EP fraktsioonide seisukohtadest üleliiduliste valimisnimekirjade suhtes. Kui 2018. aastal parlament lükkas tagasi põhiseaduskomisjoni ettepaneku üleliiduliste nimekirjade loomiseks, oli parlamendis veel 751 kohta. Tasub mainida, et kuna fraktsioonid on suured, siis oli ühe fraktsiooni liikmete seas erinevaid seisukohti, mistõttu käesolev peatükk annab ülevaate fraktsiooni enamiku seisukohast.

Euroopa Rahvapartei (EPP) fraktsioon

EPP on EP fraktsioonidest suurim. EPP enamus väljendas vastuseisu üleliiduliste nimekirjade loomisele 2019. aasta EP valimiste eel, põhjendades, et tegu on eliidiprojektiga, mis võõrandaks valijaid Euroopa Liidust, mistõttu hääletas 2018. aastal EPP fraktsioon enamuses üleliiduliste nimekirjade vastu (EPP Group, 2018). Kuigi EPP ei ole otseselt vastu Euroopa tasandi demokraatia suurendamisele, toetades näiteks Euroopa Komisjoni presidendi otsevalimist läbi esikandidaadi süsteemi, siis üleliidulised nimekirjad muudaks EPP arvates fraktsiooni liikmete ning nende valijate vahelise sideme nõrgemaks (Verger, 2018, lk 7).

Tegu on ainsa euroopameelse fraktsiooniga, mis hääletas üheskoos euroskeptikutega ettepaneku vastu. Tõenäoliselt ei taha EPP praegust riikideülesusel ning valitsutevahelisuse kooslusel põhinevat võimuvahekorda õõnestada, mistõttu pooldab tasakaalukamat lähenemist. On oluline mainida, et EPP oli üleliiduliste nimekirjade küsimuses rohkem lõhestunud kui teised fraktsioonid ning saadikuid, kes fraktsioonist lahku hääletasid oli rohkem kui teistel (Verger, 2018, lk 8).

Euroopa Sotsialistlik Partei (PES)

PESi nägemuses üleliidulised nimekirjad tugevdaksid Euroopa taseme demokraatiat, mistõttu PES pooldas enamuses 2018. aastal üleliiduliste nimekirjade loomist (Party of European Socialists, 2018). PESi enamuse seisukohta esindas PESi president Sergei Stanishev, kes tõi välja, et PES kui progressiivne erakond peab oluliseks Euroopa Parlamendi läbipaistvuse ning demokraatliku vastutuse suurendamist (Samas). President Stanishev leidis, et üleliidulised valimisnimekirjad nihutaksid valimisdebati eemale siseriiklikest probleemidest ning pööraks fookuse üleeuroopalistele küsimustele, mis aitab suurendada EP valimiste üleeuroopalist dimensiooni (Samas). Nõnda on PESi nägemus kooskõlas riikideülesuse demokraatia põhimõtetega, mis näeb ette, et demokraatia peab toimuma Euroopa tasandil, pidades oluliseks EP valimiste üleeuroopalist dimensiooni.

Uuenev Euroopa (RE)

Uuenev Euroopa on liberaalide fraktsioon, mis kuni 2019. aasta EP valimisteni kandis nime ALDE ehk Liberaalide ja demokraatide liit. Kuna praegu kannab fraktsioon nime Uuenev Euroopa (RE), siis antud peatükk kasutab nende uut nime. Kõikidest EP fraktsioonidest on RE olnud üleliiduliste nimekirjade üks suurimaid toetajaid, eesotsas tollase RE juhi Guy Verhofstadtiga, kes on tuntud oma föderalistlike vaadete poolest (Verger, 2018, lk 7). Lisaks leidis RE, et üleliidulised nimekirjad tuleb siduda esikandidaadi süsteemiga ning Euroopa Komisjoni presidendi kandidaat peab olema üleliidulise nimekirja esikandidaat (Samas). Tegu on selgelt riikideülesuse lähenemisega, mis toetab tugevat Euroopa taseme demokraatiat. RE toetas suures enamuses üleliiduliste nimekirjade loomist.

Rohelised

Ka Roheliste fraktsioon avaldas 2018. aasta hääletuse eel pooltseisu üleliiduliste nimekirjade loomisele, toetades lõpphääletusel seda enamusega (The Greens/EFA, 2018). Muuhulgas on Rohelised andnud välja enda visiooni Euroopa tuleviku konverentsist, kus nad toovad esile, et tuleb avada debatt viisi üle, kuidas valitakse Euroopa Parlamendi liikmeid ning Euroopa Komisjoni president (The Greens/EFA, 2021, lk 3). Lisaks tõid Rohelised välja, et Euroopa Parlamendi valimiste üleeuroopalist dimensiooni tuleb suurendada, mis viitab, et Euroopa tuleviku

konverentsil on neil plaanis toetada üleliiduliste nimekirjade loomist (The Greens/EFA, 2021, lk 4).

Euroskeptikud: Identiteet ja Demokraatia (ID), Euroopa Konservatiivid ja Reformistid (ECR), Vasakpoolsed (GUE)

Identiteet ja Demokraatia on Vaba ja Demokraatliku Euroopa fraktsiooni järeltulija ning uue nime sai fraktsioon 2019. aasta EP valimiste järel. Euroskeptikute seas üleliidulised nimekirjad tuge ei leidnud ning nii ID, ECR kui ka GUE hääletasid enamuses 2018. aastal ettepaneku vastu. Euroskeptikud lähtuvad eelkõige valitsustevahelisuse demokraatlikkuse ning legitiimsuse nägemusest, kus legitiimsuse allikaks on liikmesriik ning seetõttu ei toeta nad Euroopa tasandi demokraatia arendamist. Euroskeptikud on reeglina kriitilised Euroopa Liidu süveneva integratsiooni osas ning nõnda on ebatõenäoline, et nendest fraktsioonidest üleliiduliste nimekirjade loomisele tuge avaldatakse ka tulevikus.

Tabel 5 annab ülevaate fraktsioonide suurusest aastatel 2014 ning 2020 ja võtab kokku fraktsiooni enamuse seisukoha üleliiduliste nimekirjade osas, võttes aluseks 7. veebruaril 2018. aastal toimunud hääletuse Euroopa Parlamendis. Valitud on aastad 2014 ning 2020, sest 2014. aastal ametisse asunud VIII EP koosseis oli see, kes hääletas 2018. aasta hääletusel üleliidulised nimekirjad maha ning tollal olid veel UK saadikud Euroopa Parlamendis. 2020. aasta algul aga UK saadikud lahkusid, mistõttu tabelis on välja toodud IX EP koosseis peale brittide lahkumist. Brexiti järgse EP koosseis on oluline esile tuua ka seetõttu, et antud koosseis on ametis kuni 2024. aastani ning nemad on need, kes asuvad arutama üleliiduliste valimisnimekirjade võimalikku kasutusele võttu 2024. aasta EP valimisteks.

Tabel 5. Fraktsioonide suurus ning seisukoht üleliiduliste nimekirjade osas

Allikas: autori koostatud

Fraktsioon	Kohtade arv aastal 2014	Kohtade arv aastal 2020	Seisukoht üleliiduliste nimekirjade sisseviimise üle 07.02.18 hääletusel
Euroopa Rahvapartei (EPP)	221	175	Enamus vastu
Euroopa Sotsialistlik Partei (PES)	191	146	Enamus poolt
Uuenev Euroopa (RE) ¹	67	97	Enamus poolt
Identiteet ja Demokraatia (ID) ²	48	74	Enamus vastu
Rohelised	50	73	Enamus poolt
Euroopa Konservatiivid ja Reformistid (ECR)	70	63	Enamus vastu
Vasakpoolsed (GUE/NGL)	52	39	Enamus vastu
Kuuluvuseta	52	38	Enamus vastu
	751	705	

3.1.2. Euroopa Komisjon

Euroopa Komisjon kui institutsioon ei võtnud ametlikku seisukohta üleliiduliste valimisnimekirjade rakendamise üle, jättes selle Euroopa Parlamendi otsustada. Tollane Komisjoni president Jean-Claude Juncker aga oli üleliiduliste nimekirjade pooldaja, avaldades ideele toetust nii 2017. kui ka 2018. aasta kõnedes olukorrast Euroopa Liidust.

¹ Kuni 2019. aastani kandis nimetust Liberaalide ja Demokraatide Liit (ALDE)

² Kuni 2019. aastani kandis nimetust Vaba ja Otsedemokraatlik Euroopa (EFDD)

2017. aasta kõnes möönis Juncker, et tegu on vastuolulise ideega, kuid sellegipoolest tema isiklikult seda toetab ning lubas üritada enda parlamendigruppi ehk EPP'd veenda seda ideed samuti pooldama (European Commission, 2017). Ühtlasi avaldas ta poolehoidu ideele 2018. aasta kõnes septembris, kui parlament oli veebruaris juba üleliidulised nimekirjad maha hääletanud. 2018. aasta kõnes soovis Juncker, et üleliidulised nimekirjad seotaks Euroopa Komisjoni presidendi otsevalimise süsteemiga ning pidas seda sammuks edasi üleeuroopalise demokraatia arengus (European Commission, 2018, lk 12). 2019. aastal ametisse astunud Komisjoni president Ursula von der Leyen enda 2020. aasta olukorrast Euroopa Liidu kõnes üleliidulisi nimekirju ega Komisjoni presidendi otsevalimist ei maininud.

Muuhulgas töötas 2017. aastal Euroopa Komisjoni mõttekoda European Political Strategy Centre välja kava üleliiduliste nimekirjade rakendamiseks, pakkudes üleliiduliste kandidaatide arvuks 46 ning soovitas nimekirjasüsteemina kasutada kas avatud või poolavatud süsteemi, kus oleks kandidaate võimalik eelistuse järgi valida (European Political Strategy Centre, 2017, lk 5-6).

3.1.3. Euroopa Liidu valitsusjuhid

Euroopa Liidus oli 2018. aastal 28 liikmesriiki, mis tähendab, et üleliiduliste nimekirjade osas oli valitsusjuhtidel erinevaid seisukohti. Selgelt aga eristusid kaks gruppi riike: Poolast, Tšehhist, Ungarist ja Slovakiast koosnev Visegradi nelik (V4) ning Lõuna-Euroopa grupp, mis koosnes Küprosest, Prantsusmaast, Kreekast, Itaaliast, Maltast, Portugalist ja Hispaaniast. Mõlemad grupid avaldasid deklaratsiooni, kus V4 avaldas üleliidulistele nimekirjadele vastuseisu ning Lõuna-Euroopa grupp oli idee poolt. Mõlema grupi puhul eristub, kuidas nad mõtestavad Euroopa tasandi demokraatlikkust ning legitiimsust.

Visegradi nelik

Üleliiduliste valimisnimekirjade hääletuse eel leidis Budapestis 2018. aasta jaanuaris aset V4 tippkohtumine, kus V4 liikmesriigid võtsid vastu ühisdeklaratsiooni oma seisukohtadest Euroopa tuleviku teemal (Hungarian Ministry of Foreign Affairs, 2018). Ühisdeklaratsioonis toetuti valitsustevahelisele arusaamale demokraatlikkusest ja legitiimsusest, tuues välja, et „madalama tasandi asutused“ ei tohi Euroopa Ülemkogu otsuseid eirata, viidates Euroopa Parlamendile (Hungarian Ministry of Foreign Affairs, 2018, lk 2).

Sellest tulenevalt väljendasid V4 liikmed vastuseisu nii Komisjoni presidendi otsevalimisele kui üleliiduliste nimekirjade loomisele (Samas). V4 riigid olid seisukohal, et demokraatlik legitiimsus toimub rahvusriikide tasandil ning liikmesriigid on piisavalt pädevad praeguse EP valimissüsteemi järgi ELi toimimist korraldama (Samas).

Lõuna-Euroopa grupp

2018. aasta jaanuaris toimus Roomas Lõuna-Euroopa grupi tippkohtumine, kus võeti vastu ühisdeklaratsioon. Erinevalt V4st, kes lähtus valitsustevahelisuse dimensioonist, pooldas Lõuna-Euroopa grupp tugevamat Euroopa tasandi demokraatiat (Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2018). Üleliiduliste nimekirjade osas oli Lõuna-Euroopa grupi seisukoht pooldav, tuues välja, et nimekirjad omaksid positiivset mõju Euroopa tasandi demokraatia toimimisele (Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2018, lk 3).

Lõuna-Euroopa grupis oli üleliiduliste nimekirjade suurimaks eestkõnelejaks Prantsusmaa president Emmanuel Macron, kes on ideed korduvalt kaitsnud. Esimest korda avaldas ta avalikult ideele toetust 2017. aastal septembris Sorbonne'i Ülikoolis peetud kõnes, tehes ettepaneku valida koguni pool Euroopa Parlamendi koosseisust läbi üleliiduliste valimisnimekirjade (Regards sur l'actualité internationale, 2017).

Kuigi mitte osa Lõuna-Euroopa grupist, siis ka Iirimaa tollane peaminister Leo Varadkar oli üleliiduliste valimisnimekirjade pooldaja. 2018. aasta jaanuaris Euroopa Parlamendi kõnes kutsus Varadkar Euroopa Parlamenti üles üleeuroopalise valimisringkonna loomisele ning avaldas poolehoidu Euroopa Komisjoni presidendi otsevalimistele (European Parliament Liaison Office in Ireland, 2018).

3.2. Üleliiduliste valimisnimekirjade sisseviimise mõju ELi legitiimsusele ning demokraatlikkusele

Praeguse Euroopa Parlamendi valimiskorra järgi esindab EP liikmesriikide territoriaalset mitmekesisust, kus igal liikmesriigil on kindel arv saadikuid, kuid üleliidulised valimisnimekirjad täiendaksid EP valimiste üleeuroopalist dimensiooni. Üleliiduliste valimisnimekirjade lõppeesmärk on luua üleeuroopaline valimisringkond ning seeläbi suurendada Euroopa Liidu legitiimsust. Arvestades, et tegu poleks enam siseriiklike valimistega, vaid üleeuroopaliste valimistega, toimiksid üleliidulised valimisnimekirjad kui otsese legitiimsuse loojana Euroopa

Liidule. Tegu on riikideülesuse legitiimsuse näitega, kuna sel juhul ei ammutaks Euroopa Liit oma legitiimsust enam liikmesriikides aset leidvatelt sisevalimistelt, vaid saaks selle otse üleeuroopaliselt valijaskonnalt (Hurrelmann, 2014, lk 97). Seeläbi on tegu sammuga, millest tulenevalt omistab Euroopa Liit endale suuremat otsest legitiimsust, sest EP oleks ELile otsese legitiimsuse pakkujaks, asendades selle praeguse süsteemi järgi kehtiva liikmesriikidest saadava kaudse legitiimsusega.

Lähtudes Beethami ja Lordi demokraatliku legitiimsuse teooriast, saab legitiimsuse jagada kaheks: otsene ning kaudne legitiimsus (Beetham & Lord, 1998, lk 11). Otsest legitiimsust omavad suveräänsed riigid ning kaudset legitiimsust rahvusvahelised organisatsioonid (Samas). Seni on olnud legitiimsuse allikaks Euroopa Liidule tema liikmesriigid, kes omavad otsest legitiimsust ning on läbi rahvusparlamentide valimiste kui ka EP valimiste andnud legitiimsust Euroopa Liidule. Üleliidulised valimisnimekirjad eemaldaksid sellest võrrandist liikmesriigi, kuna valimisringkond on üleeuroopaline ning valituks osutunud kandidaadil oleks mandaat mitte ainult oma liikmesriigist, vaid tervest Euroopa Liidust. Üleliiduline valimisnimekiri on otseses suhtluses üleeuroopalise valijaskonnaga, kes toimib legitiimsuse allikana. Seetõttu kanduks otsene legitiimsus valijaskonnalt liikmesriigi asemel otse Euroopa Liitu, kes oleks ise tänu üleliidulistele nimekirjadele otsese legitiimsuse omaja. Nõnda toimiks demokraatia Euroopa-ülesel tasemel, kus Euroopa Liidul on suveräänile omane otsene legitiimsus, mida näeb ette riikideülesuse teooria.

Seetõttu saab järeldada, et üleliiduline valimisnimekiri suurendab Euroopa Liidu legitiimsust, kuid seda juhul, kui lähtuda riikideülesuse teooriast. Üleliidulised nimekirjad eemaldaksid vajaduse ammutada legitiimsust liikmesriikidest, sest EL omistaks omale legitiimsuse ühtsest üleeuroopalisest valimisringkonnast. Nõnda suurendab ta Euroopa Liidu legitiimsust, kuid teeb seda liikmesriikide arvelt. See tähendab, et liikmesriikidest saadav kaudne legitiimsus asendub üleliidulistest valimisnimekirjadest saadava otsese legitiimsusega, mistõttu on tegu sammuga süveneva integratsiooni ning föderalismi suunas.

Üleliidulised nimekirjad on vastuolus valitsustevahelisuse legitiimsusega, kuna valitsustevahelikus näeb legitiimsuse allikaks just liikmesriike ning peab Euroopa Liitu rahvusvaheliseks organisatsiooniks, mis omab kaudset legitiimsust ja ei pea ilmselgelt olema demokraatlik. Veel enam näitlikustab üleliiduliste valimisnimekirjade ja valitsustevahelisuse teooria vastandlikkust asjaolu, et valitsustevahelisuse teooria kohaselt pole otseselt tarvis

liikmesriikide kodanike nõusolekut ehk EP valimisi ELi liikmeks olemisel, vaid tarvis on liikmesriikide institutsioone ning ametnikke (Wolkenstein, 2020, lk 411). Üleliidulised nimekirjad aga peavad legitiimsuse allikaks just rahvast ning üleeuroopalisi valimisi, mistõttu üleliidulised nimekirjad ning valitsustevahelisus on omavahel kaks põhimõtteliselt vastandlikku mõistet.

3.3. Järeldused: üleliidulised valimisnimekirjad ja Euroopa Liidu tulevik

Praegused Euroopa Parlamendi valimised on kooslus riikideülesusest ning valitsustevahelisusest lähtuvast legitiimsusest. Üleliidulised nimekirjad lähevad selgelt kokku riikideülesuse demokraatia ning legitiimsuse printsiipidega, kuna nende näol on tegu otsese legitiimsuse loojatena Euroopa Liidule, kahandades seeläbi liikmesriikide rolli legitiimsuse allikana. Idee nimekirja loomise üle on praeguseks olemas olnud üle 20 aasta ning nii Euroopa Parlamendil kui Euroopa Liidu valitsusjuhtidel on idee osas erinevaid seisukohti.

Tegu on vastuolulise ideega ning konkreetset seadusemuudatust üleliiduliste valimisnimekirjade rakendamiseks pole seni tehtud, vaid on hääletatud üleliiduliste nimekirjade põhimõttelise olemasolu üle. See tuleneb asjaolust, et seadusemuudatuse praktilisemates aspektides ei ole huvigrupid suutnud kokku leppida. Suurimateks küsimusteks on olnud üleliiduliste kandidaatide arv, valismiseetod ning esikandidaadi süsteemi sidumine üleliiduliste nimekirjadega.

Kuna tegu on paljuski poliitilise küsimusega, siis sõltub nimekirjade sisseviimine jõujoontest nii Euroopa Parlamendis kui liikmesriikide valitsustes. Euroopa Parlament ega liikmesriigid pole muutumatud, vaid jõujooned on pidevas muutumises, mistõttu üleliiduliste nimekirjade toetajate hulk võib kas suurenedagi või väheneda, ning see mõjutab nimekirjade sisseviimise tõenäosust ning seadusemuudatuse praktilisemaid detaile.

Debatt üleliiduliste nimekirjade loomise üle 2019. aasta EP valimiste eel keerles peamiselt valitsustevahelisuse ning riikideülesuse printsiipide pooldajate vahel, kus pooldajad nägid nimekirju kui võimalust suurendada Euroopa tasandi demokraatiat, vastased aga hoiatasid liikmesriikide rolli kahanemise ning kohalikest valijatest võõrandumise üle. Kuna üleliidulised nimekirjad oma olemuselt suurendavad Euroopa Liidu otsest legitiimsust, on nende näol tegu sammuga süveneva integratsiooni ning föderaalriigi suunas, mistõttu oli ka idee pooldajate hulgas domineerivad pigem süvenevat integratsiooni pooldavad jõud.

Arutelud üleliiduliste nimekirjade üle pole veel läbi ning idee on taas arutlusel Euroopa tuleviku konverentsil ja seetõttu tõusetub tõenäoliselt ka 2024. aasta EP valimiste eel (European Commission, 2019). Arvestades, et üleliiduliste nimekirjade sisseviimine sõltub jõujoontest nii Euroopa Parlamendis kui ka Euroopa Liidu valitsusjuhtide valmidusest, siis töötab debatt olema sama vastuoluline kui see, mis toimus 2018. aasta hääletuse ümber.

2019. aastal asus ametisse uus Euroopa Parlamendi koosseis, kuid kui eeldada, et fraktsioonide enamuse seisukohad pole üleliiduliste nimekirjade sisseviimise osas muutunud, siis tähendab see, et ka 2024. aasta valimiste eel ei suuda EP üleliidulisi nimekirju vastu võtta. Kaalukeeleks jääb EPP, kes oli suurim fraktsioon eelmises EP koosseisus ning on seda ka praeguses. Kui EPP peaks asuma toetama üleliiduliste nimekirjade loomist, oleks EPL praeguste jõujoonte kohaselt seadusemuudatuseks vajalikud hääled tõenäoliselt koos.

EPP kui konservatiivide fraktsioon omab rohkem valitsusjuhtide kohti Euroopa Ülemkogus kui ükski teine fraktsioon. Mitmed EPP konservatiivsed valitsusjuhid avaldasid 2018. aastal vastuseisu üleliidulistele nimekirjadele ning kuigi ametlikult on eurosaadikud sõltumatud, siis praktikas on võimalik, et võetakse arvesse ka liikmesriigi kodupartei seisukohti. Nõnda pole oluline mitte vaid EPP eurosaadikute seisukohad, vaid ka EPP valitsusjuhtide seisukohad, kellel on võim EPP fraktsiooni seisukohta kujundada. Tuleb arvestada, et üleliidulised nimekirjad on sisult föderalistlik idee ning nende sisseviimine sõltub sellest, kui kaugelt on valmis Euroopa Liit kollektiivselt integratsiooni küsimuses minema.

Kokkuvõte

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärk oli valitsustevahelisuse ning riikideülesuse integratsiooniteooriate valguses hinnata, kas ja kuivõrd mõjutaksid üleliiduliste valimisnimekirjade sisseviimine EP valimistel ELi legitiimsust ning demokraatlikkust. Selle tarvis uuris töö, kuidas teooriad defineerisid nii legitiimsust kui demokraatlikkust ning kuidas integratsiooniteooriad üleliiduliste valimisnimekirjadega suhestuvad.

Töö esimene osa andis ülevaate integratsiooniteooriatest ning analüüsis nende käsitlust legitiimsusest ja demokraatlikkusest. Valitsustevahelisuse teooria nägemuses peitub legitiimsus liikmesriikides, mitte ELis, mida peetakse puhtalt rahvusvaheliseks organisatsiooniks, mistõttu teooria on vastu Euroopa taseme demokraatia arendamisele. Riikideülesuse nägemuse kohaselt aga on EL omandanud omaette poliitilise süsteemi ja õiguskorra ning on föderaliseerumas, mistõttu on tarvis suuremat Euroopa tasandi demokraatiat, mis pakuks ELile legitiimsust.

Töö teine peatükk andis ülevaate kehtivatest Euroopa Parlamendi valimiste reeglitest. Tööst selgus, et EP valimised on üleliiduliselt ühtlustatud ainult osaliselt ning liikmesriikide vahel on EP valimiste korraldamisel olulisi erinevusi. Nõnda järeldub, et kehtiva EP valimise süsteemi järgi on EP valimised kõigest paralleelselt toimuvad valimised erinevate reeglitega ning tulenevalt suurtest erinevustest liikmesriikide vahel, ei saa neid pidada ühtseteks Euroopa tasandi valimisteks.

Töö empiiriline osa käsitles üleliidulisi valimisnimekirju, analüüsis eri osapoolte seisukohti antud küsimuses, hindas üleliiduliste nimekirjade legitiimsust ning demokraatlikkust ja andis hinnangu nimekirjade tulevikuperspektiivist. Tööst järeldus, et üleliidulised valimisnimekirjad ei sobitu valitsustevahelisuse teooriaga ning on tugevalt kooskõlas riikideülesuse integratsiooniteooria põhimõtetega, mis tähendab föderaalriigi suunas liikumist.

Kuigi üleliiduliste nimekirjade idee on olemas olnud üle 20 aasta, siis ideed reaalselt ellu viia läbi Euroopa Parlamendi hääletuse on tehtud seni vaid korra. 7. veebruaril 2018. aastal hääletas EP üleliiduliste nimekirjade sisseviimise üle 2019. aasta EP valimisteks, kuid enamus eurosaadikuid hääletasid vastu ning hääletus põrus.

Nimekirjade pooldajad olid enamasti EP euroopameelsed fraktsioonid, kelle jaoks oli oluline Euroopa tasandi demokraatia suurendamine, vastased aga euroskeptikud või integratsiooniküsimuses *status quo* hoidjad. Nõnda olid nimekirjade toetajad suures enamuses

Euroopa Sotsialistliku Partei (PES), Liberaalide ja demokraatide liidu (ALDE) ning Roheliste fraktsioonide ridades. Euroskeptikutest vastaste seas olid Vaba ja Otsedemokraatlik Euroopa (EFDD), Euroopa Konservatiivid ja Reformistid (ECR) ning Vasakpoolsed (GUE). Ka traditsiooniliselt euroopameelne Euroopa Rahvapartei (EPP) hääletas nimekirjade vastu, olles nõnda põhjuseks, miks hääletus nimekirjade sisseviimise üle läbi kukkus.

Arutelud üleliiduliste valimisnimekirjade üle pole aga läbi. Nimekirjad on taas arutlusel Euroopa tuleviku konverentsil ning tõenäoliselt eelneb debatt nende sisseviimise üle ka 2024. aasta EP valimistele. Jõujooned süveneva integratsiooni pooldajate ja vastate vahel nii EPs kui liikmesriikides on pidevas muutuses ning nõnda on keeruline ennustada, mis saab nimekirjadest tulevikus. Küll aga tuleb arvestada, et tegu on sisult föderalistliku ideega, mille sisseviimine muudaks Euroopa Liidu institutsioonide ning liikmesriikide vahelist võimukorda, kus liikmesriikide osatähtsus kahaneks ELi arvelt.

Kasutatud allikate loetelu

- 2019 *European elections: National rules*. (Aprill 2019. a.). Kasutamise kuupäev: 5. Oktoober 2020. a., allikas European Parliament: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA\(2018\)623556_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_EN.pdf)
- Anastassopoulos, G. (1998). *Report on a proposal for an electoral procedure incorporating common principles for the election of Members of the European Parliament*. Brussels: European Parliament. Kasutamise kuupäev: 20. Märts 2021. a., allikas <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+REPORT+A4-1998-0212+0+DOC+PDF+V0//EN>
- Beetham, D., & Lord, C. (1998). *Legitimacy and the European Union*. New York: Addison Wesley Longman Limited.
- Bux, U. (Jaanuar 2021. a.). *The European Parliament: Historical Background*. Kasutamise kuupäev: 6. Märts 2021. a., allikas European Parliament: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.3.1.pdf
- de Wilde, P. (Aprill 2020. a.). *The fall of the Spitzenkandidaten*. Kasutamise kuupäev: 7. Mai 2021. a., allikas Researchgate: https://www.researchgate.net/figure/Votes-on-Transnational-Lists-in-the-European-Parliament-7-February-2018_fig1_340631999
- Díaz Crego, M. (2021). *Transnational electoral lists: Ways to Europeanise elections to the European Parliament*. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Drăgulin, A.-I. (2019). Direct Democracy in the European Union: Advantages, Limits and Opportunities in a Divided Society. *Romanian Review of Eurasian Studies*, 15(1/2), 233-252.
- Ehin, P. (2018). Regionaalne lõimumine Euroopas ja mujal maailmas. rmt: E. Berg, P. Ehin, A. Kasekamp, M. Mälksoo, E. Piirimäe, R. Toomla, & R. Toomla, *Sissejuhatust rahvusvahelistesse suhetesse* (lk 356-380). Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
- Ehin, P., Madise, Ü., Solvak, M., Taagepera, R., Vassil, K., & Vinkel, P. (2013). *Independent Candidates in National and European Elections*. Brussels: Directorate-General for Internal Policies.
- EP: 2017/2054(INL). (7. Veebruar 2018. a.). Kasutamise kuupäev: 2. Veebruar 2021. a., allikas Legislative Observatory: European Parliament: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1522586&t=d&l=en>
- EPP Group. (7. Veebruar 2018. a.). *Why transnational lists are neither European nor democratic*. Kasutamise kuupäev: 21. Aprill 2021. a., allikas EPP Group: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/news/why-transnational-lists-are-neither-european-nor-democratic>

- Euroopa Liidu Teataja. (16. Juuli 2018. a.). *Nõukogu otsus (EL, Euratom) 2018/994*. Kasutamise kuupäev: 4. Mai 2021. a., allikas Euroopa Liidu Teataja: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0994&from=EN>
- Euroopa Parlament. (November 2020. a.). *Euroopa Parlamendi valimise kord*. Kasutamise kuupäev: 15. Aprill 2021. a., allikas Euroopa Parlament: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/21/euroopa-parlamendi-valimise-kord>
- European Commission. (13. September 2017. a.). *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*. Kasutamise kuupäev: 23. Aprill 2021. a., allikas European Commission: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165
- European Commission. (2018). *State of the Union 2018: The Hour of European Sovereignty*. Kasutamise kuupäev: 23. Aprill 2021. a., allikas European Commission: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/soteu2018-speech_en_0.pdf
- European Commission. (November 2019. a.). *Conference on the Future of Europe: Franco-German non-paper on key questions and guidelines*. Kasutamise kuupäev: 27. Aprill 2021. a., allikas European Commission: <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=6339540&cardId=6339539>
- European Parliament. (11. September 2017. a.). *MEPs want to reduce the size of the European Parliament*. Kasutamise kuupäev: 16. Aprill 2021. a., allikas European Parliament: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170911IPR83572/meps-want-to-reduce-the-size-of-the-european-parliament#:~:text=According%20to%20the%20Treaty%20on,allocated%20more%20than%2096%20seats.>
- European Parliament. (26. November 2020. a.). *Steps to improve EU democracy ahead of 2024 elections*. Kasutamise kuupäev: 2. Veebruar 2021. a., allikas European Parliament: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201120IPR92133/steps-to-improve-eu-democracy-ahead-of-2024-elections>
- European Parliament. (kuupäev puudub). *Legislative powers*. Kasutamise kuupäev: 15. Aprill 2021. a., allikas European Parliament: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/powers-and-procedures/legislative-powers>
- European Parliament Liaison Office in Ireland. (17. Jaanuar 2018. a.). *Taoiseach Leo Varadkar's speech to the European Parliament*. Kasutamise kuupäev: 26. Aprill 2021. a., allikas European Parliament Liaison Office in Ireland: <https://www.europarl.europa.eu/ireland/en/news-press/taoiseach-leo-varadkar-s-speech-to-the-european-parliament>
- European Political Strategy Centre. (Veebruar 2017. a.). *Transnational Lists: Can They Deliver on Their Promise?* Brussels: European Political Strategy Centre. Kasutamise kuupäev: 2. Veebruar 2021. a., allikas Publications Office of the EU:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bd80496c-100a-11ea-8c1f-01aa75ed71a1>

- Folledsal, A., & Hix, S. (2006). Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44(3), 533-562.
- Franklin, N. M., & Hobolt, S. B. (2011). The legacy of lethargy: How elections to the European Parliament depress turnout. *Electoral Studies*, 30(1), 67-76.
- Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri. (10. Jaanuar 2018. a.). *Declaration: "Bringing the EU forward in 2018"*. Kasutamise kuupäev: 26. Aprill 2021. a., allikas Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>
- Hix, S., & Høyland, B. (2011). *The Political System of the European Union: Third Edition*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, S., & Marsh, M. (2011). Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time. *Electoral Studies*, 30(1), 4-15.
- How many MEPs?* (2020). Kasutamise kuupäev: 6. Märts 2021. a., allikas European Parliament: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/faq/12/how-many-meps>
- Hungarian Ministry of Foreign Affairs. (26. Jaanuar 2018. a.). *V4 Statement on the Future of Europe*. Kasutamise kuupäev: 26. Aprill 2021. a., allikas Hungarian Ministry of Foreign Affairs: <https://ensz-newyork.mfa.gov.hu/assets/37/09/61/9d8c287dcd5f21187b4e56cc57742d8e7d16d32d.pdf>
- Hurrelmann, A. (2014). Democracy beyond the State: Insights from the European Union. *Political Science Quarterly*, 129(1), 87-105.
- Kleine, M., & Pollack, M. (2018). Liberal Intergovernmentalism and Its Critics. *Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1493-1509.
- Margaritis, K. (2019). Next Step: Electing the Commission's President. *European Papers*, 4(2), 659-661.
- Maria Hübner, D., & Silva Pereira, P. (2018). *Report on the composition of the European Parliament (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE))*. Brussels: European Parliament. Kasutamise kuupäev: 21. Aprill 2021. a., allikas https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0007_EN.pdf
- McCormick, J. (2011). *European Union Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Moga, T. L. (2009). The Contribution of the Neofunctionalist and Intergovernmentalist Theories to the Evolution of the European Integration Process. *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, 1(3), 796-807.

- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power From Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press.
- Official Journal of the European Communities. (8. Oktoober 1976. a.). *Act Concerning the Election of the Representatives of the Assembly by Direct Universal Suffrage*. Kasutamise kuupäev: 5. Mai 2021. a., allikas Official Journal of the European Communities: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41976X1008\(01\)&from=ET](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41976X1008(01)&from=ET)
- Party of European Socialists. (24. Jaanuar 2018. a.). *PES: 2019 transnational lists would strengthen European elections*. Kasutamise kuupäev: 22. Aprill 2021. a., allikas Party of European Socialists: <https://www.pes.eu/en/news-events/news/detail/PES-2019-transnational-lists-would-strengthen-European-elections/>
- Regards sur l'actualité internationale. (26. September 2017. a.). *Sorbonne speech of Emmanuel Macron*. Kasutamise kuupäev: 26. Aprill 2021. a., allikas Regards sur l'actualité internationale: <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>
- Sandholtz, W., & S. S. (1998). *European Integration and Supranational Governance*. New York: Oxford University Press.
- The Greens/EFA. (5. Veebruar 2018. a.). *Transnational Lists for the European Elections*. Kasutamise kuupäev: 22. Aprill 2021. a., allikas The Greens/EFA: <https://www.greens-efa.eu/en/article/news/transnational-lists-for-the-european-elections>
- The Greens/EFA. (31. Märts 2021. a.). *Our Vision on the Conference on the Future of Europe: A citizens' process to shape our future*. Kasutamise kuupäev: 22. Aprill 2021. a., allikas The Greens/EFA: <http://extranet.greens-efa-service.eu/public/media/file/1/6914>
- Turnout - 2019 - European Union*. (2019). Kasutamise kuupäev: 8. Märts 2021. a., allikas European Parliament: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/previous-elections>
- Verger, C. (2018). *Transnational Lists: A Political Opportunity for Europe With Obstacles to Overcome*. Paris: Jacques Delors Institute. Kasutamise kuupäev: 7. Jaanuar 2021. a., allikas <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/02/Transnationallists-Verger-Feb18.pdf>
- Wolkenstein, F. (2020). The Revival of Democratic Intergovernmentalism, First Principles and the Case for a Contest-Based Account of Democracy in the European Union. *Political Studies*, 68(2), 408-425.

Implications of the Implementation of Transnational Lists for the Legitimacy and Democracy of the European Union

Summary

The main goal of this thesis is to assess how and to what extent would the implementation of transnational lists in European elections affect the legitimacy and democracy of the European Union. This is assessed in the context of intergovernmentalist and supranationalist theories, both of which have opposing views on the causes and driving factors of European integration.

The first chapter of this thesis provides an overview of intergovernmentalism and supranationalism and analyzes how these theories have defined legitimacy and democracy. Following that, the thesis analyzes the present electoral system of the European Parliament according to the intergovernmentalist and supranationalist definitions of legitimacy and democracy. The final chapter provides an overview of the history of transnational lists and assesses their possible implications on the European Union in terms of their legitimacy and democracy.

The thesis finds that transnational lists are strongly aligned with the supranationalist theory of European integration. Transnational lists would act as a way of conferring direct legitimacy on the European Union and thus reduce the role of Member States in the governing of the European Union. Therefore, transnational lists would improve the legitimacy and democracy of the European Union but only in the context of supranationalism. This indicates that transnational lists are a step towards a federal Europe where the importance of Member States diminishes on account of greater legitimacy and democracy for the European Union and its institutions.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Rauno Matvejev (isikukood 39610105225), annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Üleliiduliste valimisnimekirjade sisseviimise mõju Euroopa Liidu legitiimsusele ning demokraatlikkusele“, mille juhendaja on Piret Ehin,

1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Rauno Matvejev

Tartus, 13.05.21